Una Argentina a medias

Capítulo 1: “La **Nacion** Argentina…” (Constitución, art. 1)

Autor: Julio Saguir

Editorial: EUDEBA (2025)

Nota aclaratoria:

Este documento corresponde al **borrador original del autor** (manuscrito previo a la edición final). Se publica en este repositorio con fines exclusivamente académicos y de difusión.

El texto definitivo, con la corrección de estilo y maquetación final de la editorial, puede consultarse en la obra completa publicada por **EUDEBA** en 2025. Para adquirir el libro o consultar el catálogo, puede dirigirse al sitio web oficial de la editorial: eudeba.com.ar/productos/una-argentina-a-medias/.

UNA ARGENTINA A MEDIAS

CAPITULO I: “La **Nacion** Argentina…” (Constitución, art. 1)

Introducción

Las naciones no nacen como tales –se hacen. No poseen un código “genético” dado, ni provienen de un embrión original. Por ello mismo, tampoco tienen un “destino”. Las naciones se conforman a lo largo de un tiempo. Su principio, tanto como su desarrollo, son el producto de decisiones contingentes. Su fin, eventualmente, es abierto.

No hubo Nación Argentina en 1810. Tampoco en 1816. Ni siquiera en 1853. Por ello, la Revolución de Mayo no fue el resultado del impulso de una nación preexistente (Chiaramonte, 2016). Tampoco la Independencia del 9 de Julio. Ni siquiera la Constitución de 1853. La Nación Argentina se pactó en 1860. Y pudo no haberse acordado.

La construcción de esa nación fue más bien lenta, progresiva y vastamente incierta. Duró décadas. Al momento de su revolución original en 1810, hubo preocupaciones comunes y diversas, pero la historia colectiva se tejió posteriormente, como producto de una unión en ciernes. De un conjunto de provincias en la búsqueda de una organización común, al tiempo que atravesadas por relevantes conflictos de intereses. Y por lo tanto todavía indefinida en sus contornos y en su conformación, territorial e institucional. La Nación de hoy dista largamente de ser lo que sus fundadores avizoraban como deseable en el horizonte de sus primeras decisiones.

Lo paradójico, sin embargo, es que la mayoría de sus instituciones básicas, las que luego conformarían el pacto común, fueron ideadas y bosquejadas mucho antes de su nacimiento como tal, a medida que aquella construcción acaecía. Las

formas definitivas de esa nación se fueron plasmando a lo largo de un tiempo previo, hasta adquirir su diseño final en el acuerdo de 1853. Al decir del Padre Fundador de tal arquitectura, Juan Bautista Alberdi, “en la Constitución actual no falta nada para la eficacia de su juego. Están todas las piezas y herramientas de la máquina” (Obras Completas, VIII, 230)

Más paradójico todavía es que ese mismo acuerdo no logró resolver uno de aquellos conflictos –aquel que pospuso su conformación como unión por alrededor de 50 años. Un conflicto de carácter territorial, crítico, y a la postre decisivo. Al decir del mismo Alberdi, “sólo falta un ajuste y colocación que la haga ser y obrar como una sola máquina”. (Id.) Tal “ajuste y colocación” fue finalmente forzado por las armas. Formal y precariamente organizado con vistas al acuerdo de unión inmediata, aunque pospuesto a los fines del desarrollo de la nación en el tiempo.

Por esto mismo, tal como hoy la conocemos, la nación tampoco fue un destino. Fue más bien un anhelo, producto de visiones e intereses, comunes y diversos, de ciudades y líderes que la escribieron luego, en medio de aquellos antagonismos –inmediatos algunos, persistentes otros—, acuerdos parciales y diseños institucionales precarios. Por ello, y por más de 50 años, nada aseguró un final nacional cierto. Por el contrario, solo un deseo colectivo de resultado abierto y eventual.

Aseverar que la Nación no existía en 1810 no es obvio. Por el contrario, se opone a notables actores y protagonistas de todo este tiempo. Los firmantes de la Declaración de la Independencia en 1816; los congresales de ese mismo Congreso hasta 1819, y los de 1824-6; los signatarios del Pacto Federal en 1831; los diputados a la Convención de 1853, hablan en innumerables ocasiones de la Nación por la cual se reúnen y cuya constitución buscan acordar. De manera explícita, y con intencionado afán explicativo, figuras tan disimiles como Valentín Gomez, destacado representante de Buenos Aires; Pedro Ferre, gobernador de Corrientes; y Juan Bautista Alberdi (OC, V, p. 454), sostienen que la Nación Argentina existe desde 1810. Todos ellos así lo refieren.

Tal visión, sin embargo, contraría demasiadas evidencias. Desde la misma acción revolucionaria que dio lugar al largo proceso de la conformación nacional. Ella no fue el resultado de una decisión colectiva, sino la consecuencia de una decisión inicialmente local, particular, municipal. [1] Tampoco lo fueron las convocatorias posteriores a reunirse en un espacio común a fines de organizar la unión y, finalmente, conformar la nación. No lo fue la convocatoria a la asamblea del año 1813; ni al Congreso de 1816; ni al frustrado Congreso de Córdoba de 1820; ni el Congreso de 1824; ni el Pacto Federal de 1831. Todos ellos son el fruto de acciones de sujetos particulares; esto es, de uno –o varios-- de los pueblos que percibía la conveniencia de tal invitación inmediata. Todavía más relevante, tales convocatorias tampoco produjeron instituciones comunes que organizaran las provincias en el tiempo. Ninguna de esas asambleas resultó en una unión cierta o un autogobierno permanente de quienes constituirían la denominada Nación Argentina a partir de 1860. No hay nación. Solo provincias –y actores provinciales. En procura de aquella.

Sin duda alguna que el proceso allí iniciado se sostuvo alrededor de aquella intención colectiva y afán largamente procurado de una unión común. Pero muchas veces esta idea de una entidad de pertenencia colectiva sirvió más bien como argumento y justificación de aquellos anhelos, antes que descripción de una realidad cierta y presente. En un sentido muy parecido a lo que Edmund Morgan (1989) denomina la "ficción" fundadora, la idea de nación se utilizó en más de una ocasión para que los diseñadores y constructores del horizonte común defendieran propuestas, marcos institucionales, posiciones e intereses –muchas veces particulares.

Tampoco la intención colectiva fue procurada por todos estos actores particulares. Solo por un número relevante. Por lo menos, un número suficiente como para generar un movimiento en una dirección común a lo largo de estas décadas de

[1] Tan solo a modo de comparación, en Estados Unidos la decisión de la Revolución fue tomada en un espacio común colectivo –el Congreso Continental de las antiguas colonias inglesas. De cualquier manera, los actores de tal espacio común son las colonias reunidas en Congreso. Como en Argentina, los protagonistas son los pueblos particulares, no el pueblo –ni conceptual ni históricamente.

búsqueda de una nación. Que, además, lo desean con variada intensidad. Y lo sujetan y condicionan a otras consideraciones e intereses – y por lo tanto, finalmente, a un cálculo de conveniencia.

Por todo esto, desde el mismo inicio –y a lo largo de los primeros treinta años-- los contornos de esa unión no estuvieron claros, ni seguros; ni tampoco fueron permanentes. El horizonte de su geografía y la forma final de su organización fue desarrollado en el tiempo. Efectivamente, a la ruptura institucional con la corona española, aquel territorio original quedará deshecho en partes. Y a solo 20 años de aquel evento, ya conformaría cinco países distintos. Y el que luego se configuraría como Argentina recorre luego otro largo trecho hasta transformarse en una sola nación.

El pacto constituyente final de 1860 no fue un producto del diálogo y del debate, sino de la fuerza de las armas. Incluyó muchas de las instituciones básicas sobre las que se deseaba establecer la unión --representativa, republicana federal— y que ya eran parte del acervo ideado y acordado en los primeros 20 años posteriores a la Revolución. Precisamente, por la acción previa de estos acuerdos, resolvió muchas de las preocupaciones, inquietudes y anhelos de los actores firmantes.

Sin embargo, dejó inconcluso –e irresuelto—el núcleo central de aquel conflicto territorial que había postergado por tanto tiempo la unión. Los términos del pacto lograron organizar sus bases institucionales. Pero no logró hacer lo mismo con la brecha original de la nación deseada. La república quedó conformada; la nación, pospuesta.

El comienzo

Nuestra historia se inicia con un protagonista –o varios. Ellos son los pueblos. Los pueblos del entonces Virreinato del Rio de la Plata, que en 1810 inician aquel recorrido conjunto de búsqueda y construcción de una unión que los reúna,

organice y desarrolle. Estos pueblos conforman el sujeto común –e individual-- de nuestra historia.

Básicamente, esos pueblos son las ciudades que se desarrollaron a lo largo de toda la colonización española en el territorio que en 1776 se constituiría en el Virreinato del Rio de la Plata. Al decir de Genevieve Verdo (2007), “la ciudad fue el elemento primordial de la organización jurídica y política del Imperio español en América”. (p. 182). Por ello, “vista como una comunidad humana dotada de una personalidad jurídica, es uno de los principales actores del proceso de emancipación”. Al punto que “resulta imposible analizar la revolución de independencia sin considerar que no fueron los individuos, sino las ciudades, las que desempeñaron el papel fundamental en el plano político”.

Asi entonces, a partir de la Revolución de Mayo, lo que encontramos son estos pueblos –en tanto ciudades-- decidiendo, interactuando, antagonizando, en la búsqueda de aquella unión que los vincule y organice colectivamente. Ellos son “los nuevos sujetos de la soberanía que se expresaron en los organismos representativos.” (Verdo, 2002) Son los invitados –y asistentes-- a conformar la Junta de Gobierno en 1810 y todas las asambleas sucesivas que acaecen a partir de allí hasta 1860; quienes firman todos los pactos acordados en ese periodo; quienes declaran la Independencia en 1816 y acuerdan –y rechazan-- las Constituciones de 1819, 1826 y 1853. Por ello, y en este sentido, no solo “la primera década de la independencia”, sino todo el período de 1810 a 1860, “puede ser interpretada como un conjunto de relaciones entre las ciudades que conformaban el Virreinato”.

Durante esa primera década, estas ciudades actúan y se relacionan en el contexto de una organización estatal centralizada, elegida –por decisión y conveniencia— como vestigio del sistema virreinal. A partir de 1815 algunas de ellas comienzan a dar pasos en la dirección de una mayor independencia en su propia organización y decisiones. Posteriormente --luego de la invasión de Entre Ríos y Santa Fe a Buenos Aires y la destitución del gobierno central allí instalado en 1820--, agregando el contexto rural que las circunda y constituyéndose de manera

definitiva en provincias autónomas. Este es el momento y significado critico de 1820: la configuración institucional de aquellas ciudades y su contexto rural en provincias con entidad jurídica propia –y su consolidación como “actores” principales y homogéneos del proceso. Siempre, y así entendido, son los pueblos –como ciudades de un sistema centralizado o como provincias autónomas— quienes se reúnen, debaten, se relacionan y deciden, en procura de su organización común.

Al momento de iniciarse nuestra historia, estos pueblos tenían dos rasgos distintivos –entre otros. Uno, interno, refiere al modo en que incluían y organizaban a sus habitantes. Específicamente, “dentro de la ciudad, existía una jerarquía entre sus habitantes: se distinguían los grupos populares, llamados peyorativamente “bajo pueblo” o “populacho”, del vecindario; dentro de este último se reclutaban los miembros del cabildo.” (Verdo, id.). En este sentido, según Chiaramonte “la ciudad hispano-colonial era, más allá de su característica de constituir una modalidad de asentamiento humano, el fundamento de un Estado en una sociedad todavía con fuertes remanentes estamentales, y la calidad de vecino –entendido como individuo “casado, afincado y arraigado” según la tradición hispano-colonial–, la forma de participación en este estado”. Por ello, agrega Verdo, “el vecino, que en todo rigor se puede llamar “ciudadano”, se opone aquí al forastero o al peregrino, que no es natural de la ciudad ni tiene casa fija en ella”.

Una segunda característica distintiva refiere al modo en que tales ciudades interactuaban entre sí en el contexto del Virreinato. Existían tres niveles de ciudades, vinculadas jerárquica y piramidalmente. (Segreti, 1991) En la cúspide, la capital del Virreinato –en este caso, la ciudad de Buenos Aires. En el nivel intermedio, las “ciudades cabezas” de las entidades administrativa en que se dividía el Virreinato –las Intendencias. Y finalmente, en el nivel bajo de la pirámide, las ciudades subalternas (debajo de las cuales, además, estaban las villas). Estas ciudades subalternas no dependían directamente de la capital del Virreinato, sino de las ciudades “cabezas” de sus Intendencias. Esta estructura organizacional

generaría, particularmente en los primeros años posteriores a la Revolución, diferentes y relevantes tipos de interacciones y conflictos entre los protagonistas de nuestra historia.[2]

Dos testimonios, aparentemente anecdóticos, expresan bastante bien parte de estas interacciones y conflictos en el proceso sinuoso y ríspido iniciado allá por 1810, y testimonian y anticipan con alguna precisión los términos de la búsqueda de la anhelada unión.

El primero, largamente estudiado, refiere a un evento acaecido en la capital de Buenos Aires, sede y origen del momento revolucionario, en vísperas del 25 de Mayo de aquel año. Al momento de iniciarse el proceso revolucionario, en la sesión del Cabildo abierto del 22 de Mayo, el fiscal de la audiencia, Manuel Villota advierte al vecino y líder local, Juan Jose Castelli, que aunque el pacto de obediencia al rey había ciertamente caducado ante el hecho de su prisión, sin embargo la elección de un nuevo gobierno "no podía ser determinada por un sola provincia o municipio, sino por todas las provincias del virreinato, representados por sus diputados reunidos en Congreso". Es entonces Juan Jose Paso, otro líder local, quien defiende la capacidad de Buenos Aires de tomar la iniciativa revolucionaria, en su condición de capital del virreinato. Buenos Aires "es la Capital del Virreinato, la hermana mayor de las provincias. Los pueblos que las ocupan están animados naturalmente por un mismo interés. Y así como los hermanos podían tomar legítimamente el negocio ajeno para beneficiar al ausente o salvarle sus derechos… así una capital o pueblo, avanzando al peligro común de todos los demás, tenía la innegable facultad y el derecho de derecho de tomar por lo pronto la gestión del asunto, sin perjuicio de someterse después a la aprobación de sus condóminos, dando cuenta y razón de lo hecho."

[2] En particular, generó un contexto de rivalidades regionales entre ciudades capitales de intendencia y ciudades subordinadas a ella. Jujuy protesta frente a Salta; Mendoza frente a Córdoba. Una de ellas, decisiva a la hora de la unión, es la de Buenos Aires, que tiene a las ciudades de Santa Fe, Entre Rios, Corrientes, bajo su propia jurisdicción (Segreti, 1991; Ternavasio, 2009).

Las alocuciones de Castelli, Villota y Paso son relevantes en varios sentidos, todos los cuales tienen que ver con nuestro relato. Anticipan sintética y certeramente lo que sería luego el largo y conflictivo recorrido de la experiencia constituyente. Primero, ante la caducidad del pacto con el rey, “el pueblo ha reasumido la soberanía del Monarca y a él le toca instituir el nuevo gobierno en nombre suyo.” El “pueblo” del virreinato debía instituir un nuevo gobierno –su autogobierno. De esto se trató la nueva experiencia –y la de los próximos 50 primeros años de vida de la ansiada unión: la búsqueda del autogobierno por parte de quienes anhelaban formarla.

Estrictamente hablando, y esto es segundo, el “pueblo” no era “el” pueblo, sino “los pueblos” del virreinato. Esto es, los pueblos de las ciudades que conformaban las administraciones intendenciales del virreinato. Como bien recuerda Villota y confirma Paso. Son tales pueblos en nombre de quienes se habla y provocan la ruptura con la corona española. Esos son los pueblos y provincias que conviven e interactúan a lo largo de los años en aquella búsqueda de unión. El pueblo del virreinato, y el de la unión anhelada, no es un pueblo. Son –varios-- pueblos.

A partir de ello, estos pueblos varios quedan en estado de decisión de dos asuntos: el de la unión misma, y el de la forma de gobierno que ella adoptaría. En cierta manera, quedan en estado “de naturaleza”, en cuanto que podían decidir “desde la nada” la unión y su forma de autogobierno –lo que ellos desean--, sin otra restricción que su propia voluntad. Y los eventuales límites que tal voluntad perciba para la consecución de esos anhelos. Castelli y Paso hablan en nombre de uno de esos pueblos –el de Buenos Aires, que dio inicio a la gesta revolucionaria. Algo similar diría el deán Funes, representante de Córdoba: dada las circunstancias conocidas en España, ésta “no puede cumplir con lo pactado y deja a estas provincias carentes de socorros prontos y efectivos. Ha perdido sus derechos, está roto el pacto que la unía a América. Luego ésta entra en posesión de todos los derechos convenientes para atender por si a su seguridad” (Tau, 1981, p.342)

Así entonces, las provincias quedaban en “posesión de todos los derechos convenientes” para decidir por sí. Quebrado el vínculo colonial y disuelto tal contexto organizacional, los pueblos podían pensarse en cierto estado de “acefalia” o “intemperie” institucional. Al menos, para definir lo que ellos entenderían la forma y diseño organizacional para la toma de decisiones colectivas –el autogobierno—de las ciudades “hermanas”.

Un problema es que la palabra “hermanas” desde la que argumenta Paso encierra una confusión. Estrictamente, refiere a un vínculo institucional que es precisamente lo que ha quedado deshecho a la hora de los nuevos “derechos convenientes”. La referencia “familiar’ connotaba un supuesto vínculo de unión que los eventos han puesto en crisis –como lo hará evidente la Junta de Paraguay que enseguida veremos. Roto el vínculo colonial y disuelto la organización virreinal, Buenos Aires es una más entre las restantes provincias. Más aun, desde lo estrictamente institucional, no hay ya “hermanas” –ni “mayor”, ni “menores”. El vínculo de unión y de jerarquía se ha disuelto. La implicancia de esta ruptura será percibida de distintas maneras por los actores, acorde a como ello impactaba sobre sus intereses particulares y la condición previa –y futura—existente. Para los que gozaban de cierto privilegio –como la condición de “capital” del virreinato, se presenta como amenaza. Y para otras, como oportunidad.

El segundo testimonio al que aludimos es precisamente el que mejor expresa la ruptura de este vínculo –y el nuevo escenario que se ha generado. Es el testimonio provisto por una de las supuestas “hermanas menores” a las que aludía Paso en el mismo contexto y sobre el mismo tema. En este caso, a la perspectiva de la Junta de Paraguay, en Julio de 1811, frente a la invitación –y expedición posterior—cursada por Buenos Aires para adherir al momento y proceso revolucionario. Luego de recordar el momento “cuando esta Provincia opuso sus fuerzas a las que vinieron dirigidas de esa ciudad (Buenos Aires)”, la Junta se excusa sosteniendo que “no tuvo ni podía tener otro objeto que su natural defensa.” El justificativo de tal “natural defensa” no es otro que lo sucedido en la Revolución: “no es dudable que abolida o deshecha la representación del poder

supremo, éste recae o queda refundido naturalmente en toda la nación. Cada pueblo se considera entonces en cierto modo participante del atributo de la soberanía, y aun los ministros públicos requieren su consentimiento o libre conformidad para el ejercicio de sus facultades. De este principio tan importante como fecundo en útiles consecuencias, y que vuestra excelencia sin duda lo habrá reconocido, se deduce ciertamente que reasumiendo los pueblos sus derechos primitivos, se hallan todos en igual caso, y que igualmente corresponde a todos velar sobre su propia conservación. … La Confederación de esta Provincia con las demás de nuestra América y principalmente con las que comprendía la demarcación del antiguo Virreinato, debía ser de un interés más inmediato, más asequible, y por lo mismo más natural, como de pueblos no solo de un mismo origen, sino que por el enlace de particulares recíprocos intereses, parecen destinados por la naturaleza misma a vivir y conservarse unidos. No faltaban verdaderos patriotas que deseasen esta dichosa unión en términos justos y razonables. Pero las grandes empresas requieren tiempo y combinación, y el ascendente del Gobierno y desgraciadas circunstancias que ocurrieron parte de esa y de esta ciudad, de que ya no conviene hacer memoria, la habían dificultado". (Registro Oficial, T.I, p.112)

Para la Junta de Paraguay es indudable que, como lo entendieron Paso y Castelli, hay vínculos –de relaciones previas e intereses comunes—que hacen pensar en cierta "hermandad" de tipo sociológica, sobre la que puede esperarse una reorganización conjunta del espacio virreinal. Hasta el punto de utilizar eventualmente la palabra "nación" para referir a estos pueblos "enlazados" por "particulares recíprocos intereses" y, aparentemente, "destinados por la naturaleza misma a vivir y conservarse unidos". Un "natural destino" común.

Pero tal reorganización, cualquiera sea, supone invariablemente dos condiciones. Una, que todos sus participantes están en "igualdad" de condiciones de decidir sobre ello. La cierta "hermandad" que permite presumir un horizonte común –justificado y conveniente—requiere también la concurrencia "igualitaria" de todos los "hermanos" para decidir ser parte, o no, de una misma "familia". Una segunda

condición es, precisamente, que tales “iguales” están habilitados para decidir lo que cada uno –y eventualmente en conjunto—anhela. Para la Junta de Paraguay, la Revolución ha dejado a todos los pueblos en condición “igualitaria” de decidir lo que desean hacer a partir de ahora –unirse o no hacerlo. Y en caso de hacerlo, los términos de tal unión. Hay lazos y vínculos previos que hacen posible y hasta conveniente tal unión. Pero ello solo puede surgir de una decisión –individual y colectiva-- igualitariamente tomada por quienes han surgido como pueblos ahora libres y soberanos. Como decía el Cabildo de Mendoza en 1812 al protestar contra la intromisión del Cabildo de Buenos Aires en la elección del diputado mendocino a la asamblea general: “Mendoza no es una población de ultramar; reviste igual soberanía que la capital”. (ACA[3], VI, 1ra parte, p.738)

Estas variables identifican y anticipan el proceso constituyente de lo que sería luego la Argentina. Alrededor de ellos se configuran la construcción, variada en el tiempo y conflictiva en su realización, del afán de conformar un espacio común y colectivo de decisión y organización. Alrededor de ellos se construye una historia, no escrita ni determinada previamente, de los primeros cincuenta años de un país aún por decidirse y organizarse. El “destino”, en realidad, estaba abierto.

Contra lo que podría pensarse, y se ha pensado históricamente, quien mejor entendió todo esto –la ruptura del vínculo original y la conveniencia de utilizar las palabras “hermanas”, o la eventualidad de dejar la “familia”—fue precisamente quien concibió y ejecutó aquella ruptura colonial inicial y la posterior búsqueda de la nueva unión. Motivada primero por las circunstancias históricas inmediatas –el proceso revolucionario mismo y sus exigencias--, pero mucho más todavía por su propio interés político, Buenos Aires consideró y eligió desde Paso en adelante una u otra opción de acuerdo a su conveniencia particular: asumir una condición de “hermana mayor”, en ocasiones; o apelar a la disolución “familiar”, en otras. En cualquier caso, y siempre, utilizar los recursos heredados de aquella condición de “mayor” provistos por la institucionalidad virreinal, y procurar los beneficios de tal privilegio.

[3] La sigla corresponde a Asambleas Constituyentes Argentinas, compiladas por Emilio Ravignani (1937)

Tanto es así que cuarenta años más tarde, la palabra “hermanas” reaparece en otra circunstancia, en algún sentido opuesto al de Paso. En el contexto de la Convención de Santa Fe de 1853, son las propias provincias las que reclaman la ausencia de Buenos Aires, quien ha decidido no concurrir a la asamblea donde se sellaría el nuevo pacto de unión –la unión “familiar”. Ahora son las otras provincias quienes, en las palabras inaugurales del Presidente de la Convención, y reproduciendo el mensaje del Director Justo Jose de Urquiza, recuerda que “la provincia (Buenos Aires) no puede existir sin sus hermanas, ni sus hermanas sin ella”. Por lo que urge reconstruir los vínculos sociales e institucionales, “si deseamos que todos formemos una sola familia”, y que “la primera entre nuestras hermanas” –la *primus inter pares*-- vuelva a ocupar su lugar en la unión. (Id., IV, p. 413) Como en 1810, el “destino” continuaba incierto. Y era todavía más bien un anhelo.

El interés común y colectivo

A lo largo de los primeros cincuenta años de conformación de esa unión, los pueblos y provincias compartieron un interés común. O mejor, dos intereses, estrechamente vinculados, pero uno subordinado al otro. Esto es, el afán de formar una unión, y el de dar una forma de gobierno a tal unión. Estos fueron intereses permanentes, donde claramente el primero aparece anterior al segundo – y lo es. Pero dado los intereses particulares de quienes compartían este afán común primero, su consecución se hizo dependiente del segundo. Así entonces, lo que histórica y analíticamente parece anterior –la decisión de ir juntos—pasó a depender de la forma que podía tener tal unión. El interés común y los intereses particulares explican esta –solo aparente—contradicción.

El interés en la unión aparece en la forma de un anhelo común originado en el momento revolucionario, y permanece como una referencia constante: el afán de una nación, de pertenencia colectiva y que se autogobierne. Son “los pueblos animados naturalmente por un mismo interés” en “reinstituir el nuevo gobierno”, a los que refiere Paso en 1810. Son esos pueblos “enlazados por particulares

intereses recíprocos” que “parecen destinados por la naturaleza misma a vivir y conservarse unidos”, al que refiere la Junta de Paraguay. Son “las hermanas” que desean “formar una sola familia” en 1853. Este es el afán común inicial, y que se sostiene a lo largo de todo el periodo de nuestro análisis. Es el interés colectivo de aquellos pueblos de similar pertenencia a un espacio común, a organizarse colectivamente y a decidir por cuenta propia sobre “su propia conservación”, como decía la Junta de Paraguay. Es el interés en la conformación de una entidad colectiva que abarque –por lo menos y en principio- a todos los que formaban parte del antiguo virreinato. Es el anhelo de unión y de autogobierno. A este anhelo le llamaremos el interés general.

Este interés se mantiene a lo largo de todo este tiempo. Un pedido del cabildo de Jujuy en 1811 solicitaba a la Junta Grande poder conformarse como una “pequeña república”, y que “cada ciudad jure amistad, mutuo socorro y perfecta hermandad con las demás del reino” (Segretti, 1983, p. 56). Es el interés colectivo que confirman las provincias a partir de 1820, mientras de manera paralela desarrollan e institucionalizan sus respectivas autonomías. En ese mismo año, la Constitución de la Republica de Tucumán declara su carácter de republica libre e independiente, “unida con las demás que componen la Nación Americana del Sud”. El Reglamento de Córdoba en 1821 prescribía la libertad e independencia de la provincia, en quien “reside la soberanía y el derecho de establecer sus leyes fundamentales por constituciones fijas…” en tanto no perjudiquen los derechos particulares de las demás provincias y los generales de la Confederación”. La provincia confirma su autonomía en el contexto mayor de una unión a la que reconoce como alternativa posible de pertenencia. El Estatuto de Entre Ríos en 1822 se diseña y establece “con la calidad de por ahora y hasta la sanción y últimas declaraciones del Congreso General de todas sobre la forma de gobierno…”, en la medida en que “ella (la provincia) es una parte integrante de las Provincias Unidas del Rio de la Plata y forma con todas una sola Nación…”. (Tau, 1981, p. 413)

El mismo afán reflejan distintas expresiones colectivas. Los Estatutos y Reglamentos provisorios; los Congresos y los congresales allí reunidos; las constituciones escritas nunca tratadas, tanto como las rechazadas; las pactos locales, regionales y nacionales. Todas ellas “transpiran” un anhelo común de unión y de conformación de un sujeto político propio. El Congreso de 1816 recuerda a través de las palabras del Redactor que esta asamblea “no desespera de ver ese día feliz en que los habitantes de este hermoso territorio de las Provincias Unidas han de ser una sola nación y un solo pueblo” (ACA, I, 251). El tratado del Pilar, luego de manifestar que las provincias signataria manifiestan “proveer a la seguridad ulterior y concentrar sus fuerzas y recursos en un Gobierno Federal”, sostienen en su artículo 1 que “las partes contratantes protestan que el voto de la Nación, y muy particularmente el de las provincias a su mando,… se ha pronunciado en favor de la federación” (Documentos, 1974. P.251). El Pacto Federal de 1831, originalmente entre las provincias del Litoral, y luego extendido a las restantes, refiere en su introducción a que “la mayor parte de los pueblos de la República” han manifestado su interés en la forma de gobierno federal y, en su artículo 12, que “cualquier provincia de la República” que manifiesta su interés, podrá ser admitida al pacto original. (Id., p.417). Y el Acuerdo de San Nicolás en 1852, en continuidad con el Pacto de 1831, sostiene “que ha llegado el caso de arreglar por un Congreso Federativo General la administración general del país.” (Id., 492). Es el interés general en la unión que procuran todos los pueblos y provincias. Aquella que los congresales en 1816 y los firmantes del tratado del Pilar tratan como “nación”. O el Pacto Federal refiere como “república”. O el Acuerdo de San Nicolás entiende como “país”. Son todas designaciones de un interés general que, progresivamente y a tientas, va designando lo propio y colectivo, apenas por encima de los intereses particulares. Y buscando el fortalecimiento de aquella “reciprocidad” que mencionaba la Junta de Paraguay.

Todos los líderes políticos del periodo comparten y confirman este anhelo común. Mariano Moreno y el deán Funes; Tomas de Anchorena y Juan Gorriti; Valentín Gomez y Manuel Dorrego; Francisco Ramírez y Bernardino Rivadavia; Pedro

Ferre y Juan Manuel de Rosas; Justo Jose de Urquiza y Bartolomé Mitre; Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento. Distintos y hasta opuestos en sus preferencias respecto a las formas particulares de la unión y los intereses que representan, todos sin embargo manifiestan el anhelo colectivo de una unión de las provincias.

En esa dirección, la participación y acción conjunta de los actores particulares frente a enemigos externos consolida el vínculo común y el afán del interés general. La Revolución de 1810; las guerras de independencia en la primera década revolucionaria; la declaración de independencia en 1816; la guerra con el Brasil en la segunda década; el bloqueo anglo-francés de 1845, son eventos inmediatos que, con distinto grado de significación, disponen a los actores en la percepción y disposición de los beneficios que surgen de la prosecución del interés común.

Este anhelo común descansa en parte sobre una motivación no-instrumental. Esto es, sobre una motivación surgida de la experiencia colectiva previa, y no necesariamente dirigida a un fin específico. Tal como lo habían dado a entender las frases mismas de Paso y Castelli, y de la Junta de Paraguay, hay una suerte de “nosotros” colectivo y anterior –aquella “hermandad” sociológica antes mencionada, que comparten los pueblos y otorga bases ciertas y previas de sustento al afán de unión. La experiencia colonial del espacio común previamente compartido ha forjado y establecido vínculos que moldean una identidad colectiva anterior. Experiencia e identidad tan fuertes que a la Junta de Paraguay le provoca la percepción de pueblos “destinados por la naturaleza misma a vivir y conservarse unidos”.

Percepción compartida por muchos otros y que se sostiene en el tiempo. A ello refiere el diputado Juan del Campilllo en la Convención de Santa Fe de 1853 y en el contexto de la separación de Buenos Aires: “que no era extraño que la Comisión en su informe hubiese aducido las mismas razones de paz, amor y confraternidad entre argentinos; porque estos eran los sentimientos de todos.” Y el diputado José Gorostiaga justifica la mención de Buenos Aires en el proyecto de Constitución,

porque “así no rompemos los vínculos de familia; así no hacemos pedazos la República, que a pesar de su desorganización, existe en el profundo sentimiento de nacionalidad que abrigamos todos sus hijos; vive en todos los corazones; está en todas las cabezas; y es indivisible por pactos solemnes que a nadie es dado desconocer.” (ACA, IV, 468) Es una suerte de sustrato común a las ciudades que desean ser parte de tal nación, a partir de geografías e historias comunes. Estas ciudades están mancomunadas por estos lazos e identidades colectivas.

Estos lazos e identidades son de diversos tipos, y sustentan aquellos “particulares intereses recíprocos”. Surgen “de pueblos de un mismo origen”, como decía la Junta de Paraguay, y generan vínculos provistos por “raza, idioma y religión” (Zorraquin Becu, 1958, p.23), provenientes de esa experiencia colonial previa. Y que se sostienen y consolidan posteriormente.

También hay lazos institucionales, originados en el régimen virreinal heredado y conformado por mecanismos normativos y organizacionales similares y todavía comunes. Son aquellos por los cuales el deán Funes entendía a los pueblos ahora libres herederos de una misma “antigua Constitución”. Aquella configuración institucional ha provisto un marco colectivo y un horizonte común a las decisiones de los lideres revolucionarios. Refieren a un modo de organización territorial; a instituciones locales y generales de administración; a mecanismos de elección de autoridades. Todos ellos permanecen en el recuerdo de los Fundadores --como la memoria de los funcionarios “enviados desde la capital” a tomar decisiones locales—y están presentes en el horizonte de lo que se desea mantener, modificar o contrarrestar para las nuevas formas institucionales a adoptar. Son memoria y alternativas al mismo tiempo.

Memorias y alternativas que se sostienen y consolidan en la historia posterior. El Protocolo de Palermo suscripto por las provincias del Litoral y Buenos Aires en 1852, y el acuerdo de San Nicolás, firmado por ellas y las mediterráneas un mes más tarde, apelan una y otra vez a las pactos anteriores, en particular al de 1831, para manifestar sus vínculos institucionales previos y la renovación de una unión que se percibe iniciada.

Más aun, hay un Estado que, lenta y tentativamente, se erige alrededor de tales memorias y procura sostener tales alternativas y afanes a lo largo de este tiempo. Como han señalado estudiosos del período, aquellos lazos institucionales antes mencionados, en la forma de una estructura política heredada con su correspondiente aparato burocrático, “continuaron proporcionando durante un tiempo un elemento aglutinante básico.” (Oszlak, O., 1982) Es una conformación estatal que, por un lado, permite organizar, aunque mínima y precariamente, las rentas, los ejércitos, las relaciones interprovinciales y las internacionales. Lo suficiente para sostener las guerras de independencia --y los otros conflictos antes mencionados--; declarar la misma; mantener vínculos interiores y exteriores mientras se procura la unión que se anhela. Sin embargo, por otro, insuficiente para consolidar esta búsqueda, imponer una autoridad común e inducir a su obediencia. Es una incipiente unidad político-administrativa con serias dificultades para recaudar y proveer los fondos necesarios para su accionar –revolucionario y burocrático; a la que más de una ciudad o provincia resiste sus órdenes; a quien en más de una ocasión sus propios ejércitos se le rebelan. También hay Estado –pero precario, frágil e insuficiente.

La insuficiencia del interés general

Es que estos lazos culturales e institucionales que organizan un cierto sentido de pertenencia e identidad colectiva inicial son insuficientes para plasmar la Nación que efectivamente se desea –y consolidar un Estado que haga posible su materialización. Concretamente, para definir e identificar un interés común que organice –y eventualmente subordine—aquellos “particulares intereses recíprocos” que con nitidez distinguía la Junta de Paraguay. La “reciprocidad” no alcanza todavía a conformar un interés único. Mucho menos a conformar inmediatamente una entidad nueva y distinta a aquellas que poseen los “intereses particulares”. Tampoco lo hacen “los vínculos de familia” a los que aludía Gorostiaga cuarenta años después. Como concluía el mismo diputado Del Campillo en referencia a los sentimientos de “amor, paz y confraternidad entre argentinos” que percibe ciertos y existentes: “los buenos sentimientos no eran bastantes razones para la adopción

de la mediación propuesta (entre Buenos Aires y la Confederación); porque los mejores deseos no eran siempre los mejores consejeros en los graves asuntos del Estado". Los anhelos de unión no alcanzan para plasmarla y hacerla cierta.

Esta insuficiencia tiene dos causas. Por un lado, porque junto a esta realidad "sociológica" que permite avizorar y afirmar un "nosotros" previo y común entre las ciudades del antiguo virreinato, convive otra realidad, de igual característica, que de algún modo compite y rivaliza con ella. Una realidad que da cuenta, antes que de lo común y semejante, más bien de la variedad y diversidad de tales pueblos. Antes que lo similar y colectivo, destaca mejor lo diferente y lo individual. Una realidad que prioriza el "cada uno" antes que el "nosotros"; privilegia la autonomía antes que la unión; resalta la peculiaridad de los "particulares intereses recíprocos" antes que su "reciprocidad".

Es que esos mismos pueblos, unidos y afines ciertamente por aquellos lazos más bien culturales, conforman asimismo realidades específicas y diferenciadas. Esta variedad fue provista asimétricamente tanto por la geografía y la naturaleza como por las decisiones institucionales de la dependencia virreinal y la vida autónoma provocada por las distancias y la lejanía. Al decir de Zorraquin Becu, "libradas en esa forma a sus propias fuerzas y recursos, descontando auxilios extraños, fue surgiendo con ese aislamiento el consiguiente espíritu localista, hostil a todo lo ajeno, complacido en la propia suficiencia y habituado a su soledad…" (1958, p. 23) Más aun, la referencia a aquellos funcionarios "enviados desde la capital" antes mencionado encierra también una alusión critica a la interferencia en la vida que se desea autónoma –en el sentido de elegir sus autoridades y tomar sus decisiones—de los pueblos. Un anhelo que se manifiesta consistentemente hasta 1853, junto a otras tantas señales de independencia y autonomía. Esta experiencia previa y permanente da lugar a una suerte de afán "localista", que sustenta y afecta el interés particular por ciertas formas de organización colectiva y dispositivos de autogobierno local. Y que convive y compite con aquel anhelo de unión, también de cada uno de ellos.

Por otra parte, aquella insuficiencia tiene un segundo motivo, íntimamente vinculado al recién expuesto. Estos pueblos forjados en ese "espíritu localista, hostil a todo lo ajeno" que participan y buscan la unión, entienden que tal anhelo común lo generan y construyen a partir de su carácter previo particular –su capacidad de decisión y acción propios. No solo tienen una autopercepción e identidad de su localidad como diferenciada de otros, sino que entienden que son efectivamente pueblos singulares, con intereses específicos y con disposición a tomar decisiones conducentes a su satisfacción. Unirse –o no- a otros es parte de tales decisiones, que solo ellos tomaran, a partir de lo que estimen conveniente. Así, ante la oportunidad provista por la Revolución, se entienden como sujetos autónomos y provistos de todo el derecho a decidir por propia cuenta lo mejor para si. Y lo renuevan una y otra vez, en los rechazos de las Constituciones de 1819 y 1826; en la configuración de las instituciones provinciales que se consolidan a partir de 1820; en los pactos interprovinciales que se suceden hasta 1853. Son pueblos individuales y libres, y que se perciben con capacidad de determinar su futuro –conformar la unión y decidir sus términos.

Una de las mayores expresiones de esta afán "localista" que se sostiene en el tiempo la provee la misma Buenos Aires, cincuenta años después de proclamar su condición de "hermana mayor" de una misma familia. En la Convención provincial de 1860 que discute los términos constitucionales de la reunificación, el Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Nacional sostiene que "antes de la declaración de la Independencia de las Provincias Unidas, la nacionalidad fue un hecho tradicional, que continuaba el sistema colonial". Pero "después de esa época nunca estuvo unida por el vínculo del derecho, ese vínculo no tuvo solidez. En los diversos ensayos de constitución nacional que se intentaron, los principios de gobierno escritos en el papel, nunca llegaron a ejercer influencia en la opinión ni a convertirse en fuerzas vivas que accionasen poderosamente sobre los hombres. Así, nuestras constituciones nacionales se han borrado de la memoria de los pueblos como caracteres trazados en la arena, sin haber podido dar origen a un derecho público argentino –nacional, uniforme… igual para todos." Por ello es que el "derecho público argentino recién nace en la Convención de Santa Fe de

1853, dando lugar “a la unión de las provincias sobre la base de la soberanía propia de cada una y el establecimiento de la República Federativa”. De allí que “los únicos antecedentes constitucionales de la asociación política argentina, que han tenido una vida propia y concurrido de algún modo a la constitución nacional, corresponden a las provincias y no a la Nación” (ACA, IV, p.772). Días más tarde, en esa misma Convención y con notable elocuencia, luego de hacer un recorrido por los intentos frustrados de organizar un autogobierno común, el diputado Jose Mármol sentencia que, “con toda la solemne verdad de nuestra historia, en nuestro país no ha habido jamás Nación, sino Provincia.” (Id., p. 935)

Por esto, la experiencia colonial previa –y el “nosotros” que genera—no logra explicar la entidad colectiva nacida posteriormente –la Nación Argentina. Hay una geografía y un territorio marcadamente distintos entre el “nosotros” original y la unión que se decide y conforma en 1853-60. Aquel “nosotros” que parecían surgir de los revolucionarios porteños y la Junta de Paraguay no es el “nosotros” de la Nación formada con posterioridad. El territorio del Virreinato no se traspasó a la actual Argentina. Las “trece ciudades históricas” que hoy conforman la Nación Argentina efectivamente fueron parte de aquel espacio. Pero muchas otras quedaron fuera. Las intendencias que conformaban el Virreinato incluían más de 40 ciudades, organizadas en ocho intendencias y una gobernación militar. Dos tercios de esas ciudades, pertenecientes a cinco de esas intendencias, conforman hoy otros tres países distintos --Bolivia, Paraguay y Uruguay. El horizonte de las ciudades “hermanas” al que refieren Castelli y Paso en 1810 incluían toda la extensión del virreinato. Algo similar sucede con las amplias y sucesivas invitaciones que realizaron los organizadores de asambleas y congresos a fin de formar la unión. En el Congreso de 1816 participan y firman la Independencia un conjunto de ellas –incluidas las del Alto Perú. En el Congreso de 1824 también participan representantes de la Banda Oriental del Uruguay. El número de las trece provincias históricas que finalmente firma la unión en 1853 ocultan la eventual nación de cuarenta ciudades que pudo haber sido –y que los Fundadores procuraron durante los primeros quinces años posteriores a la Revolución.

De manera similar, ese mismo número de trece provincias que forma finalmente la Nación argentina oculta también su contracara. Porque hay provincias de aquel conjunto que firman la unión en 1853 que bien pudieron no ser parte de ese colectivo allí acordado. La Liga de los Pueblos Libres, las repúblicas de Cuyo, o del Tucumán, o de Entre Ríos, son expresiones de decisiones y acciones que pudieron modificar en más de una manera la conformación territorial de la unión. Más aun, aquella convención de Santa Fe que pacta la unión en 1853 no cuenta con la presencia de la provincia que había iniciado la revolución y conducido el proceso de independencia, Buenos Aires –la "hermana mayor". Ella se uniría recién seis años más tarde, conflicto bélico e imposición armada mediante. Los seis años de su separación del resto de la Confederación no pueden contar como prueba de la unión deseada, sino como testimonio de la secesión posible --y acaecida.

En este sentido, la historia de los cincuenta primeros años de la Nación Argentina es el relato de un conjunto de actores singulares –los pueblos— cuyo anhelo de unión y autogobierno provoca dos resultados. Por un lado, la escisión y disgregación del espacio colonial original que constituía un primer horizonte posible –e intentado—de unión y conformación política. Un horizonte de cierto sentido cultural e institucional colectivo, al mismo tiempo que diverso en sus condiciones materiales y de recursos. Y por otro, la conformación progresiva de una unión cuyo número y forma no es definitivo sino hasta el final de ese proceso. Precisamente, a lo largo del mismo se produce la escisión de un número muy grande de ciudades que estaban en el horizonte original de los Fundadores, tanto como la definición –también conflictiva—de los que luego quedaron dentro de ella. Escisión y agregación, secesión y unión, son parte de la historia de la nación emergente. (Tau, 1981, 439ss)

La ficción del interés general

El anhelo y búsqueda de unión son utilizados instrumentalmente a lo largo de este tiempo, y por muy diversos actores. En más de una ocasión los protagonistas

utilizan el afán –y la idea—de un interés general y común como instrumento para tal búsqueda y consecución. En estos casos la noción de interés general no se aparece solo como un fin, sino como un medio. La idea de “unión”, tanto como las de “nación”, “republica”, “federación” o “estado” son nociones instrumentales que buscan superar aquellas diferencias o antagonismos que no permiten, o posponen, o amenazan, la generación de la nueva entidad que busca nacer. Esa que los mismos actores persiguen. De esta manera, ante esos intereses particulares que por un lado propugnan una unión que conviene, pero cuya exacerbación también la amenazan, el interés general –en cualquiera de sus formas—aparece como un instrumento tanto --y al mismo tiempo-- como un fin. En nombre del interés general –del todo, del conjunto, de lo colectivo—surge conveniente y “justificado” subordinar los intereses particulares.

En varios sentidos, la unión como medio o instrumento recuerda la idea de “ficción” a la que refiere Edmund Morgan (1989). Una “ficción” es una “opinión” que se establece como permanente a los fines de organizar y establecer el consenso. Para Morgan, esta ficción es muchas veces sostenida por los “menos” para gobernar a los “más”. En particular, los que gobiernan requieren tal consenso para establecer su gobierno y logar la aceptación de los gobernados. Consiste en “hacer creer” –que el pueblo gobierna o que es el depositario de la soberanía—a los fines de concitar y sostener su apoyo. .

En el caso de nuestro análisis, el interés general en cualquiera de sus formas –nación, república, federación, estado— emerge en más de una ocasión como un dispositivo conceptual que los mismos actores utilizan a los fines de generar o sostener apoyo precisamente cuando la realidad y los hechos –los intereses particulares-- dificultan, amenazan, u obstruyen su consecución. Porque sin aquel “hacer creer” no hay sostén de la unión posible, ni en el corto ni en el largo plazo. Estrictamente hablando no hay unión constituida ni en 1810, ni en 1853. Como tampoco existe la nación a la que refieren los congresales en 1816 o el pacto del Pilar en 1820; ni la república a la que refiere el Pacto Federal en 1831; ni la federación en nombre de la cual Buenos Aires “gobierna” el país a partir de 1830.

Ni siquiera permanece la Confederación que se proclama y firma en 1853 en los términos que allí se establece –incluyendo a Buenos Aires. Sin embargo, en nombre de cada una de ellas se declara la independencia; se hace la paz entre las provincias; se llama a Congreso; se escribe una Constitución. En cualquiera de estas formas, el interés general se aparece entonces como una suerte de idea fuerza que sigue sosteniendo aquel afán que no siempre se puede alcanzar, pero que los líderes desean –o requieren-- mantener. A ese interés general convenientemente proclamado se refiere uno de los protagonistas que más apeló a su nombre, Juan Bautista Alberdi, al cabo de cincuenta años de su utilización: "no bastó proclamar esta nación, para que ella quedase formada de hecho; es preciso hacer la nación que se proclamó, y ha llegado el tiempo de salir del mundo platónico de los nombres y las palabras." (OC, VIII, 238)

En efecto, a veces esa ficción de la unión se presenta y utiliza como beneficiosa y conveniente ante las amenazas externas. Es la fuerza de esa unión que se desea y por la que se lucha frente a un enemigo común, como sucedió en las batallas de la independencia en la primera década, o la guerra ante Brasil en la segunda década.

Pero en la mayoría de las ocasiones es utilizada por algunos para sostener una posición, privilegio o preferencia determinada sobre los demás. Así entonces, ante los desacuerdos sobre las formas posibles de unión, o los conflictos suscitados por la prosecución de los intereses particulares, o las diferencias sobre la conducción del proceso político, la idea del interés general aparece como conveniente para mantener "vivo" el afán que se persigue, en medio de las desavenencias y contingencias que lo amenazan. Y "justificar" el control de aquel proceso, o el beneficio de tal interés o prerrogativa. De esa manera la utiliza la elite política de Buenos Aires a lo largo de la primera década revolucionaria, los unitarios en el Congreso de 1826, y el gobernador de aquella provincia después de 1830. Pero también la utiliza el correntino Pedro Ferre en la Comisión Representativa del Pacto Federal de 1831, los congresales de las provincias en la

Convención de Santa Fe de 1853, y el mismo Justo José de Urquiza, al levantarse contra Rosas y convocar a un nuevo pacto de unión.

Hay nación, aunque no la haya; hay república, aunque no la haya; hay federación, aunque no la haya; hay estado, aunque no lo haya. La ficción del interés general es conveniente en cada uno de estos casos, para el sostenimiento y avance del interés particular. En particular, la de la "hermana mayor", como lo recuerda de manera incisiva el mismo Alberdi: "haya Nación, aunque no haya gobierno nacional, fue la máxima localista de esa provincia. Era ese el modo de que todo el territorio argentino conservase como único puerto al de Buenos Aires, y de que esa provincia reglase, por si sola, el comercio de las demás, les diese sus tarifas, y las cobrase para sí sola" (OC, VI, 176)

En todos estos casos, la ficción del interés general pretende subordinar esos intereses particulares que eventualmente lo amenazan, obstaculizan u obstruyen. Para más de un protagonista del periodo, de ello se trata la tarea de las instituciones comunes y colectivas. Ellas conforman el espacio y el lugar donde se hace posible y conveniente la consecución del interés general. En 1813, apenas sancionado el decreto por el que se declara que "los diputados de las provincias unidas son diputados de la nación en general", el Redactor comenta que "los representantes del pueblo, no pueden tener otra mira que la felicidad universal del estado, y la de las provincias que los han constituido, solo en cuanto aquella no es sino una suma exacta de todos los intereses particulares. Y aunque por este principio es puramente hipotética la contradicción del interés parcial de un pueblo con el común de la nación, resulta sin embargo que en concurso de ambos, éste debe siempre prevalecer, determinando en su favor la voluntad particular de cada diputado considerado distributivamente" (ACA, I, 20s) Para el mismo Redactor del Congreso en 1816, en ello consiste precisamente la actividad del Congreso en pos de la unión: "¡Pueblos de las Provincias Unidas! … Aunque divergentes entre sí por la diversidad de vuestros particulares derechos, la política, la convención, la cesión recíproca, el interés común… sabrán unirlos en un punto que servirá de base al estado colosal que al fin debe erigirse gradualmente…", (Id., I, 183-4.)

Similar convencimiento manifiesta el diputado por Buenos Aires, Manuel Antonio de Castro, en 1824. Los problemas principales para hallar los términos adecuados del interés general –la unión—no se deben a que no haya tal lazo colectivo, sino a que el mismo no es percibido adecuadamente. A veces es la "la ignorancia en que laboran regularmente las juntas pequeñas de los pueblos muy reducidos, en donde no hay muchos hombres de ilustración"; otras, "los errores y prevenciones del lugar", o sea, provocados por la visión particular que da la localidad y geografía en que suceden. En cualquier caso, la falta de "ilustración" o la ausencia de una "mirada del movimiento general del país" dificultan encontrar el real y existente interés general del país. Esta es tarea de los representantes reunidos en Congreso –de la que hablaremos con más detalle en un próximo capítulo. Ellos poseen la habilidad para mirar y percibir el "interés general". Más aun, ante ellos desaparecen "las relaciones personales, las localidades, y por lo mismo se halla en estado de conciliar mejor los intereses generales". (Id., I, 1286)

En 1853, son algunos diputados de las provincias del Litoral y mediterráneas reunidas en la Convención de Santa Fe quienes observan cierto error de percepción y de juicio por parte de Buenos Aires al no aceptar ser parte de la unión. Y la Constitución puede subsanar tal error. Para el diputado Seguí, "el medio más eficaz" para provocar la re-unión de Buenos Aires "es la publicación de la Carta Fundamental, que aquel gobierno por una injustificable percepción de juicio no ha esperado de nosotros, creyendo que nuestra intención era formular el despotismo…". Ello servirá de "oportunidad brillante de reconciliación nacional… porque no hay divergencias en su mayoría sobre organización nacional y frente a los intereses nacionales que se promueven" (Id., IV, 487)

Tanto el Redactor del Congreso en 1816 como los diputados Castro en 1824 y Seguí en 1853 parecen –o desean-- entender que hay un interés general dado, previo –y superior—a los intereses particulares, que los incluye y organiza –y subordina—de una manera orgánica y equilibrada. Parte de la ficción del interés general descansa en un supuesto de cierta armonía dada entre ambos tipos de intereses. Una armonía previa que solo requiere el concurso de la voluntad política

o la “luz” de la razón para que el interés superior –el general—prevalezca. O aquel “profundo sentimiento de nacionalidad” del que hablaba el diputado Gorostiaga, “así no hacemos pedazos la república, a pesar de su desorganización”.

El “problema” del interés particular

Pero no todos los protagonistas lo perciben de igual manera. Para mucho de ellos el “interés general” no fluye espontáneamente como producto de “la política” del Congreso, o de la mirada “iluminada” de los representantes, o del “profundo sentimiento de nacionalidad” de todos ellos. El interés colectivo posee un elemento conflictivo, generado precisamente por esos intereses particulares que se desean subordinar. Dicho de otra manera, la “ficción” del interés general encuentra su límite y mayor obstáculo en el interés particular. Ya lo anticipaba la Asamblea de 1813 cuando percibía que ante la “puramente hipotética contradicción del interés parcial de un pueblo con el común de la nación,… éste debe siempre prevalecer.” (Id., I, 20s) En el Congreso de 1824, el diputado Funes recuerda a sus colegas que “las instituciones de las provincias pueden estar en oposición con las deliberaciones del Congreso en asuntos que tiendan a la prosperidad general” (Id., I, 1046). Más contundente es todavía el diputado Agüero, de Buenos Aires, para quien “es necesario sacudirnos de este error de creer que los intereses de cada provincia han de conciliarse. Al contrario es necesario que haya sacrificio de intereses para que resulte un interés general. Es necesario que cada una pierda un poco, para que se avance algo” (Id., I, 1060s). En similar dirección, y aplicada a una circunstancia específica y critica, concurre la exposición del diputado Martin Zapata, de Mendoza, en la Convención de Santa Fe en 1853, al debatir el artículo constitucional sobre la capitalización de Buenos Aires. Para él, tal decisión, que claramente expresa la subordinación del interés particular de Buenos Aires, es la única respuesta disponible frente a “la posibilidad o imposibilidad de constituirnos como república”. Claramente, para todos estos diputados el interés general no es una cuestión de armonización de preferencias: los intereses de las provincias no han de conciliarse sin “sacrificio” de las partes. De vuelta, cada provincia debe “perder” algo, para poder “avanzar”; o sea, para

que todos puedan “ganar”. Para que haya interés general, los intereses particulares deben subordinarse –conflictiva y antagónicamente-- al mismo.

Esta relevancia –y resistencia-- del interés particular es lo que da una característica cierta a la consecución de la unión tan deseada. Y la explica mejor aún. La unión es un afán de los pueblos y las provincias, pero un afán subordinado a sus intereses particulares. Y por lo tanto, contingente. Como dice el diputado Gorriti con ocasión de la discusión sobre la formación de un ejército nacional, “aquí estamos para presentar a la nación estas condiciones que han de formar la base de la asociación”. Sin embargo, “supongamos, lo que no es imposible que suceda, que las partes contratantes no se avengan en las bases fundamentales de la asociación. La asociación no se forma.” (Id., p.1313) Es que cada provincia es libre de asentir al pacto acorde a su conveniencia, como lo fue la misma aceptación de participar en el Congreso. Como recuerda en otro momento el mismo Gorriti, “después de la dislocación del año 20, cada provincia quedó dueña de sí misma, fue libre o no de concurrir al congreso. Antes de prestarse, debía calcular todo lo que tenía que temer o esperar para ponerse en precaución de lo primero, y poner los medios de alcanzar lo segundo” (Id., p. 842).

Esta lectura contingente y estratégica está presente a lo largo de todo el periodo. Una de sus exposiciones más relevantes y explicitas está a cargo del diputado Manuel Moreno en el Congreso de 1826, con ocasión de la discusión alrededor de la ley de capitalización de la ciudad de Buenos Aires. La unión, y el pacto consecuente que la vehiculizan, son decisiones dependientes y subordinadas a los intereses provinciales. Allí, el diputado Moreno recuerda que “la nación es la reunión de los pueblos, no de los individuos”, y que tal pacto se ha roto, especialmente después de 1820. La Ley Fundamental lo ha rehecho en 1823, pero “los pueblos, que pueden alterar ese pacto hasta dejarlo sin efecto, también pueden organizar uno nuevo del modo que les parezca. Y en estas circunstancias nadie es juez sino ellos mismos….”. Más aún, “la provincia de Buenos Aires pudo entrar en el pacto del modo que quisiera, después de estar las provincias desunidas….”. Pero eso, entiende Moreno, es sólo una de las alternativas

posibles. Porque “pudo suceder todo esto, y pudo suceder que se uniese a un gobierno consolidado; gobierno de rey, acaso, o un gobierno de unidad representativa. Pudieron confederarse dos o tres juntas, y hacer varias confederaciones de todo este pacto. Pudieron también hacer una confederación, que fue lo que hicieron de todas estas provincias confederadas por una autoridad general, y por ciertos pactos en que entraron renovando otros, y formar un todo de nación. Pudieron también haberse separado cada una de ellas, y haber formado estados separados, que no sería una nación grande, pero siempre sería una nación”. Y ello incluye no sólo a las provincias actualmente presentes en el Congreso, sino también a aquellas que fueron en algún momento parte del antiguo Virreinato del Río de la Plata, como “las provincias del Alto Perú, las cuales fueron separadas de esta unión únicamente por la fuerza española, y después han sido libres por los esfuerzos de las armas patriotas de las provincias. Estas provincias han podido hacer un pacto con las demás, y según la resolución y avenimiento del Congreso, han podido separarse de las demás”.

Para Moreno, la construcción de la unión está directamente subordinada a los intereses particulares de las provincias. Estas percibían sus posibilidades de tomar decisiones para buscar cumplir con su deseo de “gobernarse a sí mismas”. Frente a un eventual pacto de unión, cada una de ellas tiene la capacidad de decidir de modo independiente su accionar futuro en relación a ello. Separarse y ser independiente, u organizarse con el resto en una unión. Unirse con algunos o con todos. Y hacerlo en un estado “consolidado” o “confederado”. Y con “gobierno de rey” o “representativo”. Como otros diputados, Moreno entiende con claridad la contingencia del contexto presente.

En una misma dirección, y mostrando la inexistencia de disposiciones previas de ningún tipo –en particular aquella de “nación” preexistente--, concurre Zavaleta, diputado por Buenos Aires, en el mismo Congreso. Y casi en sintonía con la Junta de Paraguay de 1810. Esa libertad de acción para decidir lo más conveniente está sostenida en “derecho” por parte de cada una de las provincias. Es un “derecho incuestionable, fundado en que en aquella época (1820) tenían el ejercicio pleno y

omnímodo de su soberanía. Cada provincia se regía como un estado independiente. Nada importa que cada una de ellas, o todas juntas, estuviesen destinadas a formar una nación: nada importa tampoco que ellas la hubiesen anteriormente formado. Por una fatalidad los vínculos que unían estos pueblos se habían roto…". Lo cual dejó a cada una en posesión autónoma de sus decisiones, y así, "en el sentido de árbitras de sus derechos procedieron las provincias todas de la antigua unión, y lo mismo Buenos Aires". Seguramente hubo "hermandad" y vínculos institucionales comunes. Seguramente también "destino de nación". Pero ellos han sido ahora cuestionados y desafiados por el interés particular de cada provincia. Lo cual ha abierto las alternativas de la "unión" –y la des-unión. Como lo percibe el representante de la antigua "hermana mayor".

Precisamente, el mayor testimonio de esta contingencia sucede en 1852, y en las manos de la provincia de Buenos Aires. Luego de derrotado su gobernador, Juan Manuel de Rosas, su reemplazante firma con sus pares del Litoral primero, y con todos después, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos. Por el mismo establecen "con arreglo a los tratados existentes, y al voto unánime de todos los Pueblos de la República, sancionar la constitución política que regularice las relaciones que deben existir entre todos los pueblos argentinos como pertenecientes a una misma familia…" Pocos meses más tarde, la provincia de Buenos Aires se levanta en contra del Acuerdo, no concurre a la Convención constituyente convocada por el mismo, y se constituye en Estado independiente. Al decir de un artículo periodístico publicado en aquel momento, "un pueblo violentado no es posible gobernarlo: mañana se emancipará. Será, a toda hora, un poder inmenso que esté amenazando el poder existente. Lo vencerá al fin, porque los pueblos siempre vencen." (en Scobie, 1964, p. 44) Así entonces, como decía Gorriti treinta años antes, cada provincia es "dueña de sí misma"; analiza alternativas y eventualidades posibles; "calcula" las consecuencias de cada una de ellas; y decide como "ponerse en precaución" frente a lo adverso y "poner los medios" para realizar lo conveniente. En el caso particular de algunas de ellas, los "medios" que resultan de "un poder inmenso". En el caso particular de alguna de ellas, lo conveniente puede ser la "emancipación".

Esta contingencia está directamente vinculada a la prioridad del interés en el autogobierno particular por sobre el colectivo. Las formas alternativas de unión varían a lo largo de este tiempo acorde a los intereses particulares. Para Buenos Aires, en la primera década, hay una sostenida preferencia por el sistema unitario. Progresivamente aparecen preferencias por un sistema de federación, que vendrán a plasmarse con fuerza desde mediados del 1820, y definitivamente a partir del gobierno de Rosas. Algo similar se puede decir de las provincias. Algunas de ellas, como las provincias del Litoral, sostienen con bastante claridad una forma de gobierno a lo largo del periodo. Otras, en cambio, a lo largo de todo este proceso, difieren sobre sus preferencias de unión. A veces, ello es producto de cierto desconocimiento no solo de las formas específicas, sino de las consecuencias de cada una de ellas sobre su felicidad particular. Por esto, posiblemente, difieren en más de una ocasión al Congreso decidir lo que es más conveniente para tales intereses. Porque estos son finalmente el criterio ultimo de aceptación del interés general.

Los intereses particulares

Estos intereses particulares definitorios del interés general son los intereses de los pueblos y de las provincias. Así como no hay nación todavía en 1810 ni en 1853, lo que sí hay en ambos casos, y en todo este tiempo, son los pueblos y provincias –y sus preferencias. Como recuerda la Junta Grande en 1811, donde se han reunido los diputados de las provincias para justificar su decisión de subordinar al Triunvirato predominantemente porteño, “los pueblos en quienes reside originariamente el poder soberano, los pueblos, únicos autores del gobierno político y distribuidores del poder confiado a sus magistrados, serán siempre los intérpretes de su contrato y los que puedan establecer un nuevo orden cosas. Estos pueblos somos nosotros desde que fuimos incorporados al gobierno.” (en Segreti, 1991, p. 53). Las provincias entienden, desde el principio y con meridiana claridad, que ellas son quienes conforman la unión en ciernes y quienes deciden como conformarla –si así lo desean.

Los protagonistas no son los unitarios ni los federales; ni los republicanos ni los monárquicos; ni los liberales ni los conservadores. Estas son expresiones de las preferencias institucionales que adquieren las provincias –a través de sus gobernantes y representantes-- para las formas de organización de la unión –y de sus intereses. Los actores que sustentan tales preferencias son las ciudades que crecieron al abrigo de la experiencia colonial de siglos y se desarrollan a lo largo de la vida independiente como provincias. Son quienes deciden y actúan: conforman gobiernos; eligen autoridades; envían representantes; firman independencias y constituciones. Y se encuentran y desencuentran alrededor de sus preferencias por los dispositivos institucionales que mejor organicen sus intereses. De allí que, a modo de ejemplo y como recuerda Juan Bautista Alberdi, la política de aislamiento encarada por Buenos Aires a los fines de tal unión –o desunión—fue “expresión del partido federal de Buenos Aires, que coincidía con el unitario” (OC, V, 340); de Rivadavia y de Rosas; en 1820, en 1831 y en 1853. Los intereses son provinciales; son prioritarios; y se sostienen en el tiempo.

Desde un principio, el interés de los pueblos en la unión es instrumental --y en un doble sentido. Esto es, sirve a propósitos específicos de ellos. Por un lado, la unión debe servir a los fines de un objetivo inmediato y urgente: el éxito de la Revolución emprendida. Que de manera inmediata ocasiona la guerra contra el imperio español. A todas luces, la unión buscada fortalece la posibilidad de éxito del acto de independencia. Por ello el Redactor del Congreso de 1816 recuerda que los pueblos “que se han reunido y componen la 2/3 parte de los nombrados, miran en el Congreso de sus representantes el único asilo que les queda, la única áncora en que asirse en el naufragio en que ven expuesta su libertad, y el interés común de salvarse a toda costa”. La amenaza externa a la libertad proclamada hace más urgente y conveniente la unión. (ACA, I, 251)

Pero la unión es instrumental también en un sentido menos circunstancial y más permanente. Un sentido que cobrara plena vigencia cuando las urgencias –atender la guerra de independencia—disminuyan del horizonte temporal. Un sentido que, cuando ello suceda, alberga la amenaza y el riesgo mismo a su

conformación. Las provincias tienen también como meta y objetivo la conformación del autogobierno. Esto es, la configuración institucional de la unión y la organización de su toma de decisiones –el interés general descripto previamente.

La meta del autogobierno requiere una distinción. Ella supuso dos niveles de autogobierno. El autogobierno de la unión que organiza colectivamente a las provincias –al que referimos en la sección anterior, vinculada al interés general--, y el de las provincias por si mismas –el autogobierno local. (Verdo, 2007) El autogobierno del todo y el autogobierno de lo particular.

Sin embargo, hay una relación asimétrica entre ambos. Estrictamente, la unión –y la búsqueda de autogobierno general— no es un fin en sí mismo. Ella también es a su vez instrumental en otro sentido, anterior y finalmente decisivo. Debe permitir la satisfacción del interés primario e individual de las provincias –su propio autogobierno y su bienestar. A la hora de definir el gobierno general que más conviene, las provincias buscaran aquel que mejor satisfaga su autogobierno particular y el bienestar de su propia población. Que el autogobierno local es prioritario lo confirman los hechos históricos. Por ejemplo, todas las regiones que se separaron del territorio original del virreinato –y las que, finalmente uniéndose, procuraron organizarse de distinta manera a lo largo de este tiempo, incluida la secesión. Buenos Aires se separa en 1853 en la prosecución de su propio autogobierno local –y el bienestar de su propia población. Así entonces, el interés general en el autogobierno de la unión es finalmente dependiente de la satisfacción de los intereses particulares de las provincias en su propio autogobierno local.

El autogobierno: la dimensión institucional

Básicamente, las provincias percibieron a lo largo de todo este período su interés en establecer la administración propia de sus jurisdicciones respectivas y desarrollar competencias y capacidades para ello. En ocasión de disolverse la Junta Grande de gobierno en 1811, uno de los protagonistas críticos del periodo,

el diputado jujeño Juan Gorriti, escribe a su Cabildo y le manifiesta su preocupación por la acción de Buenos Aires. En ese contexto, le recuerda a sus comprovincianos que “la verdadera libertad consiste en que los pueblos tengan un ejercicio expedito en organizar su gobierno y dictar las reglas o leyes que deben regirlo. Despojar al pueblo de esta prerrogativa es privarlo de su libertad” (Tau, 1981, p. 398). Gorriti capta y expresa con diametral precisión el interés primario de las provincias. Más preciso todavía había sido el Cabildo de su ciudad, cuando al dirigirse a la Junta Grande instalada en Buenos Aires en febrero de 1811, le solicita “ser reputada como una pequeña república que se gobierna a si misma.” (Segretti, 1983, p. 55)

El mismo afán se perfila en algunas instrucciones de las provincias a sus diputados elegidos para la asamblea de 1813 (Tau, 1981, p. 402). Las de la provincia de Córdoba les solicitan que en la mencionada asamblea “se respeten y salven los derechos y prerrogativas de esta ciudad”, y que “se reserve (a la provincia) el conocimiento de algunos asuntos en materia judicial, hacendística y militar”. En similar tenor, las instrucciones de Jujuy le recuerdan a su diputado que deberá defender y protestar contra todos aquellos “artículos y disposiciones que ofenden la libertad, igualdad y derechos de los Pueblos Unidos” (Segreti, 1983. p. 66). La Banda Oriental proponía un sistema de confederación, por el cual “cada provincia retenía su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho no delegado expresamente por la Confederación de las Provincias Unidas juntas en Congreso”. (Tau, 1981, p.402).

El “gobierno de sí mismo” también implicaba la elección de sus propias autoridades. Las instrucciones de San Luis solicitan que se asegure a la jurisdicción “nuestra existencia e independencia civil” y que es “de imprescindible necesidad que en caso de ausencia, enfermedad grave o muerte del teniente gobernador, pueda San Luir nombrar otro de su entera confianza y satisfacción dando debida cuenta al gobierno superior para su confirmación” (Segretti, 1991, p. 58). Las de La Rioja solicitan “que se le conserve en toda su integridad, que es equivalente a la soberanía que tiene y debe poseer sobre toda la extensión

territorial, y de consiguiente quiere también gobernarse por sí solo y que en ejercicio de este deber los tenientes gobernadores sean absolutos en la dirección de los pueblos de su creación…"(Id., 59). Las de Salta solicitan que "los gobernadores sean elegidos de una terna que propondrán al Poder Ejecutivo Nacional las respectivas jurisdicciones; que será confeccionada por las respectivas juntas o corporaciones como las que eligen diputados". De esta manera, "tendrán los pueblos gobernadores que consulten y se interesen por la prosperidad del territorio que gobiernan; … y, últimamente, (los ciudadanos) no tendrán tanto de qué quejarse repitiendo que no hemos hecho más que mudar de amos o tiranos, sin destruir la tiranía". (Id., 61). Algo similar expresan las de Tucumán. (Id., 65) Un grupo de manifestantes en Buenos Aires en 1816 expresa su afán de que "mientras tanto se constituye el gobierno general y dimitiendo la prerrogativa de Capital en las Provincias Unidas", ella "se reduzca a una sola provincia de Estado; y se gobierne como tal arreglando por si misma su administración interior".

Las experiencias provinciales alrededor del autogobierno se desarrollan y consolidan a lo largo de las décadas siguientes. Al decir de un estudioso de las instituciones del periodo, "la disolución de las autoridades nacionales en 1820 facilitó la concreción de los deseos de las provincias de ejercer el gobierno local con libertad e independencia, y con el derecho a establecer sus leyes fundamentales". (Tau, 1981, p.403). A partir de allí, las provincias adquieren una creciente y propia entidad institucional y se consolida su proceso de formación autonómica. Una de sus manifestaciones fue la incorporación de formas republicanas y representantes, de distinta manera y distinta intensidad (Id., p. 404). Igualmente, la gran mayoría de las provincia lo expresó a través de una organización normativa, en la forma de constituciones y reglamentos, que fue inmediata en algunos y más tardía en otras. Diseños normativos varios, en la forma de constituciones y reglamentos; organización de los poderes; fortalecimiento administrativo; elección de las autoridades, son las distintas

expresiones del interés provincial que busca consolidar aquel afán original. (Documentos, 1974; Ternavasio, 2009.) [4]

Así entonces, el interés en el autogobierno referido por las provincias se aclara y expresa por sus propias expresiones. Refieren a "organizar su gobierno y dictar las reglas o leyes que deben regirlo"; "arreglar por si misma su administración interior"; establecer "su deliberación, y el Reglamento de Gobierno que formará para el régimen de su Provincia; "respetar y salvar los derechos y prerrogativas de esta ciudad"; "retener su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho no delegado expresamente"; "conservar la soberanía que tiene y debe poseer sobre toda la extensión territorial; "gobernarse por si solo; "elegir" y "nombrar" sus propias autoridades. Estos son los requerimientos que expresan las provincias a lo largo de todo este tiempo. Difieren entre ellas sobre la intensidad, grado y alcance de tales requerimientos. Pero expresan con alta claridad y certeza las preferencias de las provincias desde el momento mismo de la Revolución. Estos serían sus intereses a lo largo de estos años: conservar su soberanía; organizar su gobierno; dictar sus leyes; elegir sus autoridades; arreglar su administración; salvar sus derechos y prerrogativas. En fin, "gobernarse a si misma". En los términos históricos de las formas de gobierno, ser aquella "pequeña república" añorada por el Cabildo de Jujuy.

El autogobierno: la dimensión material

El afán en el autogobierno no solo perseguía preocupaciones referidas a mecanismos y decisiones institucionales. O mejor, tal afán guardaba también una dimensión económica relevante. Es que el interés en el autogobierno local concurre concomitante con el bienestar de sus propias poblaciones. A lo largo de todo el periodo se suceden referencias en las asambleas y en los innumerables pactos que se firman a cuestiones de este carácter Es decir, tiene un sustrato

[4] Muchas de estos intereses se vinculan estrechamente al contexto de rivalidades regionales entre ciudades capitales de intendencia y ciudades subordinadas a ella mencionado en la nota anterior. En cualquier caso, reflejan y expresan intereses de autogobierno local –al margen de la referencia colectiva mayor--, y que podrá organizarse de diferentes maneras en un contexto común y colectivo.

material relevante. Las provincias persiguen su propio gobierno con el fin de tomar las mejores decisiones y generar las mejores condiciones para el progreso y bienestar material de sus ciudadanos.

Buenos Aires poseía el único puerto por el que ingresaban y salían productos del resto de las ciudades del territorio. Ello le daba el control de los recursos de la aduana, al tiempo que la capacidad de decidir sobre los impuestos de exportación e importación. Ello afectaba igualmente las producciones de muchas provincias, que se beneficiaban o perjudicaban con el ingreso de lo que allí se introducía.

Además del control de los recursos de aduana y las políticas comerciales, Buenos Aires controlaba el acceso a la navegación de los ríos. Ello tuvo un alto impacto sobre las provincias del Litoral que tenían acceso a la navegación fluvial. En particular a partir de 1820, todos los pactos celebrados entre Buenos Aires y las provincias del Litoral reflejan este interés particular de las provincias del Litoral en la navegación de los ríos.

A lo largo de todos estos años Buenos Aires sostuvo un permanente interés en el mantenimiento de tales recursos y políticas. Estos intereses económicos contrastaban con el interés de las provincias. Por un lado, todas ellas discutieron el control de los recursos de aduana, que estimaban eran de carácter colectivo, y no provincial, como sostenía Buenos Aires. Por otra parte, las provincias mediterráneas se oponían a las políticas comerciales de libre cambio, que generaba una competencia que estimaban inconveniente para el desarrollo de sus productos locales. En tanto las del Litoral sostuvieron en todo momento la apertura de la navegación fluvial contra el interés de Buenos Aires de mantener tal restricción.

Estos intereses materiales provinciales se expresaron en todos los debates y pactos del período. En una de las sesiones del Congreso en 1816, en el contexto de la redacción del Reglamento Provisorio que organizará transitoriamente las relaciones de gobierno, el diputado por Buenos Aires, Tomas de Anchorena, expresa el conflicto de manera explícita y transparente –y la posición de su provincia. Con un dejo de ironía, destaca “la extraordinaria escrupulosidad con que

se ha pretendido en el reglamento igualar los derechos de los pueblos, alterando todo el orden de las leyes, y generando inconvenientes de no poca gravedad". Ante ello, propone que "se fijen las bases sobre las cuales deban establecerse las contribuciones para las atenciones generales del estado, acordando que la de cada pueblo sea en proporción a la población representable en congreso, a imitación de los Estados Unidos de América, cuyos principios de igualdad han sido adoptados en dicho reglamento". Y en cuanto a los fondos generales del Estado, "que deben ser únicamente el total de dichas contribuciones, se administren por caja separada de las de cada pueblo, de cuyas rentas el sobrante que tengan después de integrada la contribución general, quede a beneficio particular de ellos para su defensa y prosperidad". Para Anchorena, "además de ser esto conforme a los derechos de igualdad y justicia, evitará que unos pueblos se hallen expuestos a ser sacrificados por el egoísmo de los otros, que estos sacrificios tan lejos de merecer la gratitud de los agraciados, exciten la negra envidia de los indecentes egoístas…".

Para Buenos Aires, la cuestión de fondo es el control mismo de los recursos de aduana. Lo cual se hace explícito en el Congreso de 1824, en el contexto de las autonomías provinciales. Con ocasión de una explicita discusión entre los diputados Funes y Agüero alrededor del tema de la propiedad de los recursos y fondos de aduana, este último manifiesta la posición e interés de Buenos Aires: "se dice que una provincia puede haberse apropiado los fondos… Pero ¿qué fondos puede apropiarse? ¿Los suyos propios? Estos fondos no son de la nación, son suyos antes de haber nación… ¿por qué principios los fondos que da a la provincia de Buenos Aires la feliz circunstancia de ser bañadas sus costas por el caudaloso Rio de la Plata, que la hace puerta del comercio, podrá decirse que son fondos nacionales, y que todas las provincias pueden tener derecho a ellos? Son de la provincia, y deben serlo mientras que no se dé un régimen al respecto… Todo lo que hay es propio y privativo de cada provincia, porque a cada una se lo da la industria, la localidad, el comercio" (ACA., I, 1048). Algo similar implica el diputado Paso, quien reconoce que "en el caso de las autonomías provinciales nos hemos de poner, en que cada uno queda con lo que le corresponde, y declara lo

que le conviene, y pone su resguardo si es menester. … En fin, cada una es dueña de lo que posee por su localidad" (Id., 1053).

Cuarenta años más tarde, en la Convención Provincial de Buenos Aires para la reunificación a la Confederación, los términos del interés son casi idénticos. Según el Informe de la Comisión que propone reformas a la Constitución de 1853, "nunca tuvo la República Argentina una aduana nacional, y cuando la de Buenos Aires fue considerada como tal, o bien se rigió por las leyes provinciales, o bien se establecieron prácticas irregulares, a fin de corregir el vicio de existir una sola aduana exterior". De igual manera, tampoco "tuvo como nación un sistema regular, ni irregular, de rentas o de impuestos"; ni tuvo "nunca reglamentos de comercio, ni leyes de navegación", dado que "no existía otro puerto habilitado que el de Buenos Aires". Así entonces, la aduana es provincial, como lo son también las políticas que de allí se derivan. Más aún, entiende el Informe, la Constitución de 1853, tal como está sancionada, comete "una violación del derecho público federal, por lo que respecta a la igualdad de los pueblos", y atentatoria del "derecho natural".

La posición de las provincias es adversa. Ya en el Congreso de 1816, los diputados Tomas Godoy Cruz y José Malabia, de Mendoza y Charcas hacen explicito su interés. Luego de discutir sobre la conveniencia o no de "exigir derechos sobre los artículos de comercio del interior, en esta Aduana (Buenos Aires) o en las demás", el diputado por Charcas manifiesta que "las sumas recaudadas por estos y otros derechos semejantes formaban una masa de tesoro, no provincial o municipal, sino nacional, cuyo objeto directo era el ser invertido en gastos de beneficio común, y de utilidad proporcional a todas las provincias" (Id., p.357). Es decir que, sostienen estos congresales, estos fondos son nacionales y su destino son los gastos de beneficio colectivo.

La misma posición se sostiene en el Congreso de 1824-7. Uno de los que lo refiere es el diputado Manuel Villanueva, de Mendoza. Con ocasión del debate sobre la Ley Fundamental, y al referir a los distintos tipos de comercio ilegal que se sostienen las provincias con el "enemigo" o los "salvajes", menciona el

comercio de Buenos Aires y argumenta que en realidad sus frutos pertenece a toda la nación, y no sólo a la antigua capital del virreinato. Para él, “el Congreso tiene un derecho para disponer de los caudales que fueron de la nación, o conocidos por ser de la nación, desde que se dio el grito de libertad”. Es que “al haberse reorganizado otra vez la nación” después de la crisis de 1820, también “volvió el derecho del congreso para disponer de estos derechos nacionales; porque toda la nación unida en masa quitó de las manos del rey de España aquella propiedad, que reconocía como peculiar y propia, y no ha sido aquella, ni otra provincia por estar colocada en esta situación, o por estar puesta en el último rincón de la tierra”. Así entonces, dado que todas las provincias participaron, “en masa” y sin distinciones, de la revuelta contra España, “por consiguiente todos tienen igual derecho a esos ramos que fueron conocidos por el rey de España, y que por la misma nación han sido reconocido como nacionales; además de que en todas las naciones los derechos de importación han sido de la nación…” (Id., I, 1056). Estos fondos no son propiedad de “aquella, ni otra provincia”, en clara alusión a Buenos Aires que lo reclama para sí.

En similar línea de argumentación, el diputado Mansilla rápidamente percibe las perspectivas que se abren con la discusión y eventual decisión de la Ley Capital. Además de tener Buenos Aires “el poder, las luces y la industria”, tiene “lo que importa, el primer puerto del Río de la Plata, único que corresponde a las Provincias Unidas de este nombre. Buenos Aires ocupa una situación tal que precisamente en su puerto han de embarcarse y desembarcarse todos los frutos que vengan a nuestro país o salgan de él…” De allí la injusticia que se ha generado en estos años, ya que esta provincia, mientras las demás estuvieron “divididas perteneciendo a sí mismas, ha disfrutado de un derecho exclusivo sobre todos ellas, por lo cual es preciso que hoy se le quite para dividirlos entre todos los pueblos. ¿Por qué Entre Ríos ha tenido y tiene que pagar respecto de la provincia de Buenos Aires todos sus efectos de alimento? ¿Será justo que Buenos Aires sostenga exclusivamente unos derechos o disfrute de unos derechos que en realidad pertenecen a todos los pueblos?....”. (Id., II, 734). Para Mansilla, estas “injusticias” no son mero producto de la naturaleza ni la geografía, sino de

“instituciones que deben venir abajo, siempre que estén en oposición de los intereses generales” (Id., II, 734).

Los mismos argumentos se sostienen treinta años más tarde. En la Convención de Santa Fe, en el contexto de la discusión sobre la capitalización de Buenos Aires, el diputado de Mendoza, Martin Zapata, recuerda que “cuando la provincia de Santa Fe ha ido con sus huestes a golpear la puerta del Rio de la Plata, no ha ido conducida por la sed de sangre de un pueblo hermano y por sus riquezas. Sino como el hermano desheredado injustamente a pedir a su hermano opulento participación en la común herencia.” (Id., IV, 495) Precisamente, para Juan Bautista Alberdi (OC, V, 118ss) estas injusticias “heredadas” son las leyes coloniales del virreinato que produjeron privilegios económicos y políticos, y que Buenos Aires ha encontrado en su conveniencia sostener en la nueva condición de independencia y autonomía de las provincias. El interés material de la *primus inter pares* se sostiene sobre dispositivos institucionales intencionalmente diseñados; y por ello también, intencionalmente modificables. No hay “derecho natural”, sino instituciones –con efecto distributivo—que se pergeñan en una dirección u otra de acuerdo al interés de las partes. En este caso, de Buenos Aires.

La estructura del conflicto

Esta doble dimensión del interés particular de las provincias en su autogobierno dio forma a una estructura singular de interacciones entre ellas. Configuraron de una manera específica su relación y –eventual-- conflicto de intereses. Básicamente, generó dos niveles de interacciones. Un primer nivel de interacciones giraba alrededor de la dimensión o alcance institucional, que las provincias compartían en su afán de ser una “pequeña república”. Y el segundo, alrededor del interés material y económico de las provincias. Son cuestiones vinculadas a los recursos que producen el bienestar de sus propias poblaciones. Cada una de ellas provocó un tipo de interacción diferente, con importantes

consecuencias sobre el relacionamiento de las provincias en pos de la unión anhelada.

La dimensión institucional. La puja cooperativa

La dimensión institucional genera una interacción de intereses variados, que convergen y divergen alrededor de los dispositivos en cuestión. [5] Esto es, coincidencias y diferencias alrededor de los mecanismos institucionales.

Ello sucede porque el interés en el autogobierno supone una variedad de temas a resolver, alrededor de los cuales las provincias deben hallar formulas o dispositivos que los definan y organicen: la división de poderes; los sistemas electorales; el carácter del representante; las formas de gobierno; la organización territorial –federación o unidad; la elección de autoridades; las competencias nacionales y locales; la participación en los mecanismos comunes de gobierno. Estas cuestiones podían ser diseñadas, resueltas y organizadas de diferente manera en una instancia colectiva. Y cada una de estas maneras expresaba de manera distinta las preferencias o intereses de las provincias. Cada una, a su vez, impacta de manera diferente sobre los intereses en el autogobierno local, dependiendo del tema y la cuestión. Por ello, las provincias coinciden y difieren –entre si y en el tiempo—en sus preferencias respecto a los distintos dispositivos. Lo que produce a veces divergencias, y otras convergencias. Y estas, a su vez, distintas posibilidades de acuerdos –y desacuerdos. Es una puja "cooperativa".

Por otra parte, tales mecanismos institucionales que debían dar forma a la unión definitiva no eran estáticos ni previamente determinados. Si bien el rasgo general de algunos de ellos –federación o unidad; república o monarquía; la competencia de los poderes— refería a cierta tendencia y sesgo institucional (por ejemplo, la federación hacia la descentralización; la unidad hacia la centralización), sin embargo cada una de ellas admitía posibilidad de variación –y por lo tanto de

[5] Las interacciones sociales se pueden clasificar en interacciones de coordinación, cooperativas o mixtas, y de conflicto (Hardin, 1997). Las de coordinación refieren a intereses convergentes; las cooperativas o mixtas a intereses convergentes y divergentes; y las de conflictos a intereses estrictamente divergentes.

modificación y negociación entre las partes. Las instrucciones de la Legislatura de Buenos Aires en 1820 a sus representantes en el Congreso de Córdoba ejemplifican muy bien esta disposición a negociar. Sin renunciar a su posición y preferencias sobre uno u otro mecanismos institucional –el unitario en este caso--, muestran igualmente la variedad de temas que podían incluirse en los debates de la asamblea, incluso mecanismos alternativos de sesgo federal. Al decir de las Instrucciones, "si no pudiera obtenerse el gobierno de Unidad, será forzoso acomodarse al de Federación". Y "si no se quisiera entrar por la Unidad, ni por los términos de una federación razonable, procurarán establecer pactos de unión…". Junto a numerosos temas posibles a debatir y negociar: "la residencia del Congreso", "la silla del Gobierno", "los empleos municipales", "las rentas locales", "las milicias provinciales" (ACA, I, 686). Algo similar sucede en los Congresos de 1816-9 y 1824-6 (Saguir, 2020).

Distintos factores –aparentemente contradictorios—facilitaron la posibilidad de acuerdos y arreglos de carácter institucional. Por un lado, momentos críticos o circunstancias novedosas generan nuevos costos o beneficios al análisis de los mecanismos más convenientes. La conveniencia de una nueva asamblea de las provincias en 1815, y que se realice en Tucumán y no en Buenos Aires, suceden luego de un levantamiento del ejército nacional en Fontezuelas, en protesta frente al accionar de carácter centralizador e inconsulto del Director Nacional. Aquellas instrucciones de la Legislatura de Buenos Aires antes mencionadas, dispuestas a debatir mecanismos federales de organización, aparecen luego de la invasión a Buenos Aires por las provincias del Litoral y la disolución del Directorio Nacional y el Congreso inaugurado por la nueva Constitución de 1819. Sin dejar de manifestar su preferencia por un sistema unitario, la asamblea provincial muestra su disposición al debate de cuestiones y posiciones poco tiempo atrás desechadas.

En otras ocasiones, los actores manifiestan una notoria incertidumbre respecto a las consecuencias de estos mecanismos sobre los intereses particulares de las provincias. Y por lo tanto, una disposición mayor a la negociación. A veces ello es

producto del desconocimiento preciso de tales mecanismos, como lo recuerda el diputado Gorriti al manifestar en el Congreso de 1824 que para las provincias las nociones de federación o unidad son como escuchar hablar sobre “los anillos de Saturno”. Otras veces, aun conociendo sus características, no pueden adelantar sus efectos o impacto sobre otras provincias o el país en general, como lo manifiesta la Junta de San Luis en 1825. Por ello mismo es que sus miembros aparecen dispuestos a diferir al Congreso la decisión sobre la forma de organización más conveniente.

Todo esto conduce a que las provincias no se ordenen ni alineen de manera consistente y definitiva alrededor de los temas de dispositivos institucionales en debate. Más bien, tienen preferencias variadas y, en consecuencia, se distribuyen de distinta manera en relación a cada uno de ellos, dependiendo precisamente del contenido y especificidad de la cuestión. No se observan alineamientos decisivos y permanentes por atrás de las cuestiones de sistema electoral; elecciones de autoridades; competencias locales. Como dijimos antes, tampoco se puede clasificar a las provincias en republicanas o monárquicas, liberales o conservadoras, a partir del interés particular en el autogobierno.

Por cierto que este “pragmatismo” es menor en el caso de las preferencias por los mecanismos de organización territorial –unitario o federal--. Allí el impacto de los diseños era más relevante en relación a la cuestión material. Aun así, un número importante de provincias –las mediterráneas en particular – todavía se mueven con algún pragmatismo al respecto. Las provincias mediterráneas aprueban la Constitución del 19, aunque no así las del Litoral. Ante la consulta del Congreso a las provincias en 1826 por el sistema de organización que desearían que diseñe la asamblea, un número de provincias difieren a los mismos diputados allí reunidos decisión sobre la forma de gobierno en 1826. Sin embargo, cuando la provincia de Buenos Aires y las del Litoral firman el pacto de 1831, en clara sintonía hacia una organización de carácter federal, entonces el resto de las provincias asistirá en dirección similar. En este caso ya cesó el conflicto alrededor del diseño territorial;

y hay acuerdo entre las provincias alrededor de una forma particular –que todavía admite variaciones hacia su interior.

La dimensión material. La puja distributiva

La dimensión material de los intereses particulares de las provincias generó una segundo tipo de interacción entre ellas. A diferencia de la interacción "cooperativa", de intereses convergentes y divergentes, esta dimensión produjo una interacción de intereses fuertemente divergentes entre si. [6] Como percibía Alberdi, "la división de Buenos Aires con las provincias está en las cosas, no en los individuos. Es un antagonismo de localidades…. Por ello vemos que las personas se suceden y el antagonismo permanece…: la propensión del viejo puerto a absorber la vitalidad de las provincias." (OC, V, 461s)

Esta es la dimensión relevante que selló la suerte de aquella unión argentina que sus protagonistas anhelaban constituir. Para el diputado Martin Zapata, en 1853, "todas nuestras guerras civiles no son más que la expresión de dos hechos: dominación o influencias unas veces justas, y otras injustas, del poder de Buenos Aires sobre las demás provincias; y resistencia, una veces justas y otras injusta por parte de estas". (ACA, IV, 495) A la hora de la unión posible, la cuestión decisiva giró alrededor de los recursos materiales que podían impulsar y sostener la unión. Y estos recursos se conformaban con los aportes y contribuciones particulares, acorde a criterios que se debían establecer para tal construcción. El

[6] Es el tipo de interacciones de conflicto que caracteriza Russell Hardin y mencionamos previamente. Desde el análisis estratégico, Howard Raiffa (1982) la denomina una interacción de carácter "distributivo" o de "suma cero". Son interacciones con "un factor avasalladoramente dominante", donde los protagonistas de una interacción se enfrentan a una situación alrededor de un solo tema, o de un tema lo suficientemente primordial o decisivo. Aquí, lo que gana una parte, lo pierde la otra, y "no hay perspectiva de ganancia conjunta alguna más allá del acuerdo". Entonces "una de las partes quiere un valor de acuerdo más alto; la otra, un valor más bajo. Las partes están en conflicto directo". (Lax y Sebenius, 1986, p.119). En el caso de nuestro análisis, como se verá, la situación aparece más compleja y antagónico, porque el "valor de acuerdo" es la posesión misma de un bien, del cual se desprenden otros temas y políticas a definir. Ello hace que el conflicto material entre Buenos Aires y las provincias alrededor del puerto y la aduana sea un juego de "estricta competencia", en la que Buenos Aires por un lado, y las provincias por otro, son "estrictamente adversarios".

aporte crítico estaba en manos de una de esas provincias –la antigua “hermana mayor”.

Efectivamente, Buenos Aires concentra y determina las decisiones vinculadas alrededor del puerto: el control de los recursos de la aduana; las políticas comerciales sobre el libre comercio; y la restricción de la navegación de los ríos. Las provincias del Litoral y las mediterráneas conflictúan con Buenos Aires alrededor del control de las aduanas. A su vez, las del interior discuten las políticas comerciales con Buenos Aires. Y las del Litoral están interesadas en la libre navegación de los ríos. Tal como lo percibe Florencia Varela en 1847, “sólo Buenos Aires tiene interés en que buques extranjeros no suban el Paraná; porque mientras el término final de las expediciones de ultramar sea la rada de Buenos Aires, ella sola hace todo el comercio de tránsito con las demás provincias. Estas, por el contrario, tienen el más alto interés mercantil, económico y político en hacer el comercio con el extranjero; en no pagar a Buenos Aires los derechos y gastos del comercio de tránsito, en participar de las rentas de Aduana; y en no permanecer en impotente dependencia del gobierno de Buenos Aires”. (En Alberdi, OC, V, 474)

En el fondo, hay una cuestión que cristaliza todos estos conflictos y lo reduce estrictamente a uno solo: la concentración de todos los temas e intereses alrededor de un recurso material--el puerto de Buenos Aires. Y a partir de lo cual la propiedad de tal recurso le da un matiz diferenciado y especifico a las cuestiones en conflicto. Buenos Aires posee el puerto, y a partir de allí define –en su favor—las cuestiones específicas que dependen de tal posesión. Es la concentración de todos los temas alrededor del puerto –y su consecuente jurisdicción-- la que termina dando un sesgo particular a la interacción.

Es una puja “distributiva”. O sea, de antagonismo y conflicto de tipo divergente entre Buenos Aires y las provincias del Litoral y mediterráneas. Los actores lo perciben de esa manera. Buenos Aires se enfrenta con las provincias mediterráneas alrededor de las políticas comerciales y con el Litoral alrededor de la navegación de los ríos. Con todas ellas, a su vez, respecto al control de los

recursos de aduana. Cada conflicto confirma y refuerza el enfrentamiento de base. [7] Y todos ellos, a su vez, se definen en la jurisdicción misma del puerto –si este es provincial o nacional. Al decir de Juan Bautista Alberdi en 1861: "la causa del conflicto es siempre la misma: la posesión del comercio directo, del tesoro y del poder nacional. Buenos Aires lo monopolizó desde hace cuarenta años valiéndose de dos medios: 1ro, por una legislación de comercio (las Leyes de Indias) que traía a su puerto todo el tráfico directo; y con él todas las rentas de aduana de la Republica; y 2do, por el aislamiento de su provincia respecto de las otras que le permitía quedarse con todo el producto de sus rentas de aduana." (OC, V, 463)

Así entonces, se produce un realineamiento de los actores a partir de una nueva dimensión de intereses, y una nueva forma de puja entre los actores. En este caso, cada objeto de interés –los ingresos de aduanas, las políticas comerciales, la navegación de los ríos— agrupa las provincias en coaliciones o alianzas de carácter regional. Como consecuencia, lo que antes –en la dimensión institucional—eran catorce provincias particulares, ahora –por la dimensión material-- son tres actores regionales: Buenos Aires, las provincias del Litoral y las provincias mediterráneas. Y lo que antes eran varios temas –propios de la dimensión institucional—ahora es un solo tema –propio de la dimensión material. Son las mismas provincias que anhelan satisfacer su interés particular en el autogobierno local y en el colectivo, y que convergen y divergen alrededor de ello. Pero atravesadas ahora por sus propios intereses materiales, que las reorganizan de otra manera y configuran una fuerte divergencia entre si. De una variedad de actores –catorce provincias-- debatiendo una variedad de temas –los dispositivos institucionales—se pasa a tres actores –Buenos Aires, las provincias del Litoral y las mediterráneas-- alineadas finalmente alrededor de un solo tema --el puerto. El cual a su vez dispone a esos tres actores en dos partes, ordenados de un lado y del otro.

[7] Es lo que se ha dado en llamar estructura de conflictos "sobreimpuestos", a partir de una distinción que hace Lewis Coser (1959), y cuya aplicación al caso argentino, en comparación al de Estados Unidos, se puede encontrar en Saguir (2007)

A lo largo de este tiempo, los actores no encontraron un modo de resolver este segundo conflicto. Como vimos, Buenos Aires entendió en todo momento que el puerto era una posesión propia –y por lo tanto sus recursos. Las provincias mediterráneas y del Litoral que, si bien el recurso estaba geográficamente localizado en la ciudad misma de Buenos Aires, esos recursos eran de posesión colectiva. La relevancia de sus consecuencias a fines de la unión quedan explicitas en la alocución del diputado Martin Zapata en la convención de Santa Fe de 1853, al referir a la cuestión de la capitalización de Buenos Aires: “este articulo y ley importan toda la Constitución que vamos a dar: suprimirlas seria matar la Constitución en su cuna, seria suicidarnos…”. (ACA, IV, 495)

El juego interactivo de las dimensiones y pujas

Estas dimensiones y pujas penetraron e influyeron el proceso histórico de una manera particular. Un modo de leerlo es a través de dos lógicas o dinámicas que recorren este proceso de acuerdos –y desacuerdos--. Una es aquella que podemos denominar “material”. Según ella, las provincias lograron acuerdos de manera más rápida y sencilla cuando trataban, debatían y “negociaban” mecanismos institucionales de corte más conceptual o teóricos. Esto es, dispositivos de organización de poderes, gubernamental, representación, electorales --muchas veces vinculados a cuestiones de eficiencia organizacional, que incluían variadas alternativas y apenas afectaban cuestiones materiales. Por el contrario, los acuerdos fueron más difíciles en la medida en que los mecanismos a debatir y definir más se acercaban a estas cuestiones materiales e impactaban sobre la distribución de recursos entre provincias. La cuestión de las formas de gobierno –república o monarquía—fue debatida durante muy corto periodo de tiempo –solo en el Congreso de 1816-9, y rápidamente resuelta. La cuestión de las formas de organización territorial tenía ciertamente un impacto largamente mayor sobre las cuestiones materiales – y fue un tema crítico a la hora del rechazo a los proyectos constituyentes en 1819 y 1826.

Una segunda lógica es la que podríamos llamar lógica o dinámica del “poder.” Según ésta, aquellas provincias con menores recursos parecieron más dispuestas a allanarse a distintas posibilidades que las de mayores recursos. Los actores con mayores recursos mostraron menos disposición para negociar. O, desde otra perspectiva, tuvieron mayor afán –sostenido ciertamente en sus recursos-- para imponer sus soluciones. Las provincias mediterráneas mostraron en este sentido una mayor predisposición a negociar y considerar alternativas varias de organización institucional. Buenos Aires, en particular, y las del Litoral, fueron más intransigentes. Y cuando estas últimas convergieron en la disposición a una forma federal de gobierno, las demás se alinearon por atrás de tal acuerdo.

Estas lógicas o dinámicas sesgaron de algún modo el proceso de acuerdos que se realizan en los cincuenta años de búsqueda de unión. En los primeros quince años de interacción, las provincias lograron debatir, definir y avanzar numerosas cuestiones vinculadas a la dimensión institucional. Es el período de mayor definición de las instituciones básicas que luego permanecerían en los proyectos y diseños constitucionales. En este tiempo, las cuestiones de la división de poderes; sistemas electorales; competencias locales; forma de gobierno; y organización territorial, fueron debatidas y avanzadas de manera sustantiva. Más todavía, tales cuestiones fueron revisadas, modificadas y “mejoradas”, acorde a la percepción de los actores sobre las formas que mayor acuerdo podían obtener. La Constitución de 1826 es claramente una “mejora” respecto a la de 1819 en términos de un sistema unitario flexible y ampliado. Estrictamente, ambas son constituciones unitarias. Pero son también diseños unitarios distintos que introducen variaciones y modificaciones que manifiestan disposición y posibilidad de cambios dentro de un mismo esquema y marco organizacional. Y, treinta años más tarde, la Constitución de 1853, siendo federal en su organización territorial, incorpora la mayor parte de los mecanismos de autogobierno a partir de las constituciones unitarias anteriores. El Senado posiblemente sea el mejor ejemplo de continuidad y adaptación de un mecanismo institucional a lo largo de diferentes esquemas constitucionales, y que muestra tanto las diferencias como las posibilidades de interacción y negociación entre las provincias. En estos casos, a través de sus

representantes, ellas mostraron claramente su conocimiento de mecanismos alternativos; la posibilidad de incorporarlos de una u otra manera en distintos diseños institucionales; y su disposición a debatir y organizar sus preferencias eventualmente dispares. La dimensión cooperativa lo hacía posible.

Sin embargo, las provincias difirieron cuando esos mismos diseños se acercaron o impactaban sobre la cuestión "material" o de "poder" –bajo la influencia de esas lógicas antes mencionadas. Las provincias del Litoral –excluidas del Congreso de 1816—rechazan la Constitución de 1819 y destituyen al Directorio que gobierna desde Buenos Aires. La Constitución de 1826 es rechazada por las provincias –incluida Buenos Aires, poco después de la ley de capitalización establecida por ese Congreso. La explicita convergencia de las provincias alrededor de una alternativa federal en la Convención de 1828 y el Pacto Federal de 1831 no logran ni abrir el debate sobre una Constitución de ese carácter en cada una de ellas –ante la negativa de Buenos Aires a sostener la primera o convocar el Congreso constituyente comprometido por el segundo. El Acuerdo de San Nicolás convoca en 1853 a una convención de carácter federal, con acuerdo de todas las provincias tras la derrota de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros –pero Buenos Aires inmediatamente rechaza la convocatoria y se separa de ellas. En todos estos casos, las provincias contaban con relevantes avances realizados en las asambleas anteriores en materia de forma de gobierno, división y competencia de poderes, sistemas electorales –los propios de la dimensión institucional. A partir de 1827, incluso el crítico tema de la organización territorial ya había sido allanado en términos de las preferencias de las provincias –en favor de una unión de carácter federal ya presente en sucesivos pactos interprovinciales desde 1820. Ello, sin embargo, no fue posible. Tal cual fueron firmados por sus signatarios, ninguno de estos acuerdos de unión llegó a plasmarse.

En todos estos casos, ambas "lógicas" --la "material" y del "poder"—convergieron, afectadas por la "puja distributiva" antes descripta. Los pactos entre Buenos Aires y las provincias del Litoral posteriores al rechazo de la Constitución de 1819, como los del Pilar y del Cuadrilátero, poseen artículos enteros referidos a las cuestiones

propias de la dimensión material del conflicto --y no así a los de la dimensión institucional. Lo mismo sucede con el Pacto Federal en 1831, y con los críticos acuerdos de San Nicolás de los Arroyos en 1852, posterior a la caída de Rosas, y de San Jose de Flores en 1859, posterior a la batalla de Cepeda. Además de las cuestiones coyunturales, en todos ellos hay referencias sustantivas respectos a la puja distributiva – "aduana", "comercio interior y exterior, navegación, cobro y distribución de las rentas generales", "territorio de Buenos Aires"-- y muchos menos a la puja cooperativa.

La dimensión material del conflicto permeó, atravesó y, finalmente, dominó la dimensión institucional. A la hora de la unión tan deseada, la cuestión material sesgó los términos del autogobierno –provincial y colectivo—y condicionó aquellos acuerdos que las partes podían concluir en vistas a los dispositivos de la unión. El autogobierno de todos se dirimía en la distribución de los recursos de las partes. Juan Bautista Alberdi percibió explicita y sagazmente esta interacción y predominio: "las causas de la anarquía y la guerra civil que afligen constantemente a los pueblos argentinos… no vienen de la raza ni de la forma republicana de gobierno… El mal no está en la forma, está en un vicio que enferma el fondo y la sustancia misma del gobierno. Es la confiscación del bien de la nación por una sola localidad… Cambiad si queréis la forma de gobierno, sustituid la monarquía a la república, cambiad las personas de los gobernantes, poned la capital donde queráis, sustituid la federación por la unidad o la unidad por la federación, haced todos los cambios imaginables: si dejaís en manos de la provincia de Buenos Aires y para su servicio exclusivo toda la contribución de aduana que en su puerto pagan los argentinos de todas las provincias, dejáis en pie la guerra civil, porque dejáis en pie sus causas". (OC, VI, 167s) El conflicto no radicaba en la variedad de mecanismos institucionales que se pueden diseñar –monarquía o república, federación o unidad, unicameralidad o bicameralidad--, sino en la exclusividad de la cuestión material –la propiedad del puerto. El problema no estaba en la puja cooperativa, sino en la distributiva.

Ello condujo a la generación de expectativas fuertes por partes de los actores. La posibilidad misma de abrir el debate sobre dispositivos institucionales que eventualmente impactara sobre la cuestión material generaba una actitud y accionar distinto por parte de los actores a la hora de posibilitar arreglos. Dicho históricamente, para Buenos Aires, tal debate pasó a ser percibido como una "amenaza" a la percepción de tal recurso. Para las provincias, como una "oportunidad". La discusión de la misma cuestión –los términos del puerto-- generaba expectativas adversas para los actores. Los términos de la puja distributiva condicionaban las posibilidades de alcanzar la unión tan deseada.

Las estrategias de los actores

Específicamente, los términos de las pujas cooperativa y distributiva impactan sobre los intereses particulares de los actores, y por lo tanto sobre su percepción respecto a las alternativas de unión más convenientes.

A la luz de estas pujas, aquel árbol de alternativas posibles que discurría el diputado Moreno en 1826, y que Alberdi explica en 1853, aparece más claramente con sus costos y beneficios. Para afinar aquel esquema, podemos decir que a las provincias se les aparecen dos estrategias posibles a la hora de la consecución de su interés en el autogobierno local. Por un lado, lo que llamaremos la estrategia "colectiva"; y por otra, la estrategia "local" –o "autonómica". La primera, a su vez, podía ser de carácter "regional" o "nacional". Bajo la influencia de Rivadavia, Ignacio Núñez escribe a Woodbine Parish, planteando con claridad la percepción por parte de los actores de estas alternativas, ante el estado de separación y de "ciudades hanseáticas" generadas por la caída de "la autoridad suprema del país" en 1820: "¿Qué haremos? Los unos opinaban… que se debía *consagrar el aislamiento de cada provincia*, como más necesario que una nueva centralización. Los otros, convencidos de que esta impotencia de los pueblos se oponía a su división en gobiernos separados, rechazaban toda idea de aislamiento, y opinaba que se debía reunir Congreso General" (Alberdi, OC, V, p.74) Treinta años más tarde, el diputado del Campillo percibe casi las mismas alternativas en la

Legislatura de Buenos Aires que discute el Acuerdo de San Nicolas: “uno de esos partidos invoca la nacionalidad, la adhesión al Acuerdo de San Nicolas y el envío de sus diputados al presente Congreso; y el otro resiste con furor estas exigencias.” (ACA, IV, 449)

En cualquiera de estos casos, la elección de una u otra de las estrategias –“colectiva” o “local”—dependerá de dos variables de análisis. Por un lado, los costos y beneficios de cada una de ellas para la satisfacción del interés particular de las provincias. Este era el criterio relevante para su análisis y de su elección. Por otra parte, debían considerar también sus capacidades para llevar adelante una estrategia u otra. Esto es, los recursos con que contaban para la implementación de aquello que eventualmente más desearan. Tanto en la dimensión institucional como en la material.

La estrategia “colectiva”

La estrategia “colectiva” consistía en la búsqueda y organización de algún tipo de unión que permitiera a las provincias mejorar los beneficios posibles para sus intereses en el autogobierno local. Es la estrategia que el diputado Moreno menciona en el Congreso de 1824 como las distintas formas que podían haber tomado las provincias: “unirse a un gobierno consolidado; gobierno de rey, acaso, o un gobierno de unidad representativa;…confederarse dos o tres juntas, y hacer varias confederaciones de todo este pacto; … también hacer una confederación … y formar un todo de nación.” A través de cualquiera de estas alternativas colectivas, cada provincia se unía a las otras para una unión que convenga a sus intereses particulares.

Siguiendo a Moreno, esta estrategia “colectiva” puede a su vez revestir dos formas de unión. Puede ser “de todos” los que iniciaron la Revolución y manifiestan su aspiración a una unión común –le llamaremos “nacional”. O puede ser por grupos de provincias, quizás vinculadas por proximidad geográfica o similitudes territoriales–le llamaremos “regional”.

En general, en cualquiera de sus formas, la estrategia colectiva aparecía a la mayor parte de ellas preferible a la estrategia de “aislamiento”. Sin duda alguna que la circunstancia de las guerras de independencia en la primera década revolucionario, o la guerra con el Brasil en la segunda década, provocaron amenazas externas que hacían evidentes los beneficios de esta estrategia. Pasadas estas circunstancias, quedaron más explicitas las conveniencias y por lo tanto los deseos de las provincias en un sentido u otro que, como vimos, ya se venían manifestando –y lo harán todo este tiempo— por parte de ellas. Como diría Alberdi en 1853, “esta doctrina, que parece servir a la causa nacional, sirve precisamente al interés de las provincias, porque la unión de todas es el negocio grande de cada una. Aisladas, cada una puede como una. Reunidas, cada una puede como catorce.” (OC, V, 124)

La estrategia colectiva podía satisfacer el interés del autogobierno vinculada a la dimensión institucional de las provincias. Para ello debían hallar las soluciones más convenientes –formas de gobierno; relación entre poderes; mecanismos electorales; selección de autoridades. No todas las formas de unión “pesaban” de la misma manera. Las provincias difirieron sobre ello. Sin embargo, y como veremos a lo largo de los próximos capítulos, ellas fueron progresivamente acordando mecanismos institucionales –tanto de organización territorial como los restantes vinculados al autogobierno-- y acercándose progresivamente a diseños comunes y convenientes.

Particularmente relevantes son los dispositivos de organización territorial –unitario, federación, confederación--, que presentaban marcos institucionales diferentes, y que impactaban de distinta manera sobre las cuestiones del bienestar material. Por este motivo, estos fueron los dispositivos institucionales que mayor alineamiento produjeron entre las provincias.

En particular, algunas de esas formas amenazaban el control del puerto que Buenos Aires deseaba para si de dos maneras. Por un lado, respecto al proceso de diseño de los mecanismos de decisión en cualquiera de las formas de unión posibles. Esto es, las asambleas –congresos, convenciones-- en los cuales se

debatirían y decidirían tales mecanismos –la reunión *constituyente*. Por otro, respecto a los dispositivos colectivos mismos de la organización final de la unión --cámaras legislativas, consejos consultivos. O sea, la regla *constitucional*. Tantos las asambleas como los mecanismos finales de organización presentaban invariablemente un mismo problema: el número mayoritario de las provincias del Litoral y mediterráneas respecto a Buenos Aires. Ello sesgaba y anticipaba con bastante proximidad el resultado final de la decisión. Y, por lo tanto, generaba una amenaza que claramente percibía Buenos Aires respecto al debate y decisión sobre el control final de los recursos del puerto –y del puerto mismo.

Las provincias buscaron una estrategia colectiva a lo largo de este tiempo. Esto es, buscaron alguna forma de organización entre varios o entre todas, que se les aparecía superior a la estrategia autonómica. La concurrencia a las asambleas de 1813, 1816, 1820, 1824, 1828 y 1853 son expresiones de esta estrategia colectiva, en su variante "nacional". Esto es, de reuniones colectivas a través de las cuales las provincias buscan la conformación de la unión que, de manera variada, siempre finalmente anhelan.

Pero percibieron sus beneficios diferenciadamente en el tiempo. Para Buenos Aires, la estrategia "colectiva" apareció beneficiosa en tanto pudo sostener un sistema centralizado similar al régimen virreinal previo. Cuando las provincias del Litoral discutieron y se opusieron a los productos y términos de tal estrategia –la Constitución de 1819--, Buenos Aires modificó su orden de estrategias convenientes en favor de la autonómica. Tal como lo percibe Juan Bautista Alberdi en 1853, "la provincia de Buenos Aires, más provista de elementos de gobierno que las otras, y desesperada de traer a las hermanas a la reconstrucción de la patria común, en la forma que deseaba la vieja capital, creyó no deber perder tiempo, y emprendió para sí misma la organización de un gobierno representativo, que no había podido formar con las demás." (OC, V, 75). Para las provincias mediterráneas y del Litoral, la estrategia nacional apareció en general beneficiosa –mayormente en tanto Buenos Aires fuera parte de la misma.

En varias y sucesivas ocasiones algunas provincias percibieron y procuraron los beneficios de la estrategia colectiva en su variante “regional”. Este fue el caso de la Liga de los pueblos Libres en 1811 y de las Repúblicas de Entre Ríos, de Tucumán y de Cuyo en 1820 (Saguir, 2007) Los mismos pactos entre provincias que proliferan a partir de 1820, destacan este aspecto regional de la estrategia colectiva. En 1821, apenas sucedida la suspensión del Congreso de Cordoba a instancias de la provincia de Buenos Aires, el representante por Santa Fe comenta a su gobernador sobre las reacciones de algunas provincias: “los pueblos de Mendoza y San Juan guardan silencio, y han invitado al de San Luis, y creo que tambien a la Rioja, para formar un Estado separado.” (I, 794) Algunos estudiosos interpretan que todas estas búsquedas de organización regional no tenían por objetivo autonomía alguna, sino más bien tenían en mente alguna unión “nacional” posterior. (Alvarez, 1987; ver tambien Tau, 1981). En la mayor parte de los casos, buscaban resolver problemas económicos mediante la ampliación de mercados internos. De cualquier manera, desde una perspectiva provincial, implicaba unirse o sumarse a otra u otras como alternativa de organización más conveniente para su beneficio particular. Eventualmente, con vistas a una unión mayor.

Una de las mayores expresiones de esta variante “regional” es el Pacto del Litoral, de 1831, entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos –e inmediatamente Corrientes—. O sea, una reunión de las provincias del Litoral con Buenos Aires. A ellas se adherirán posteriormente las restantes provincias, conformando de esta manera la estructura “nacional” de la –nunca institucionalizada—“confederación argentina’ que llegaría hasta 1853. Lo interesante de este caso es que puede ser muy bien interpretado –como lo hace el mismo preámbulo de la Constitución Argentina de 1853-60 y muchos estudiosos-- como un paso previo y conducente a la organización final definitiva. Pero también como una excusa para no llegar nunca a una unión en los términos en que casi todas las provincias –salvo Buenos Aires-- lo deseaban. Dicho de otra manera, al menos para la *primus inter pares*, el pacto “regional” no tenia en vista preparar las condiciones para la unión “nacional” definitiva, sino más bien obstruir –o por lo menos demorar sin final establecido—su

conformación definitiva. A causa de las mismas amenazas percibidas por Buenos Aires –y referidas previamente.

La estrategia “local” –o “autonómica”

La segunda estrategia era la “local”. Consistía en que cualquiera de las provincias pudiera organizarse por su propia cuenta, separada del resto y con el control completo de sus propios recursos. Lo que el mismo diputado Moreno anticipaba en su análisis en el Congreso, al decir que desde el inicio mismo de la Revolución las provincias podrían “también haberse separado cada una de ellas, y haber formado estados separados, que no sería una nación grande, pero siempre sería una nación”.

La estrategia autonómica implicaba la posibilidad de la satisfacción de los intereses institucionales de las provincias. De algún modo, aparecía como un camino posible para el desarrollo de las “pequeñas repúblicas” que tanto anhelaban el desarrollo de sus propias instituciones. Las provincias podrían elegir sus propias autoridades, organizar sus propias instituciones de autogobierno y decidir lo que estimaran más conveniente para su bienestar y progreso.

Esta estrategia suponía la escisión eventual del resto de las provincias y constituirse en una nación o república independiente. No era un camino hacia la unión, sino hacia la desunión. O por lo menos, al incumplimiento del anhelo expresado al inicio de la Revolución y a lo largo de tantas décadas. Aunque con notables y diferenciados beneficios materiales individuales, como veremos enseguida. En 1853, y por los próximos seis años Buenos Aires implementó esta estrategia de autonomía local, y se constituyó un Estado separado del resto de quienes anhelaban una unión de todas las provincias. Algo similar habían hecho 40 años antes las actuales Paraguay, Bolivia y Uruguay.

La posibilidad de implementar la estrategia autonómica era diferente para las provincias, de acuerdo al nivel y magnitud de sus recursos. En particular, aunque no únicamente, los recursos económicos. En este sentido, y como veremos más

claramente en la próxima sección, las provincias del Litoral y las mediterráneas presentaban mayores dificultades para subsistir por su propia cuenta. En todos estos casos, la escasez de recursos de cada una de ellas influyó decisivamente en la percepción de tal posibilidad. (Saguir, 2020)

Entre la estrategia autonómica y la estrategia colectiva regional, las provincias percibieron en algunas ocasiones la posibilidad de implementar la segunda. La Liga de los Pueblos Libres, las repúblicas del Tucumán y de Cuyo, previamente mencionadas, fueron variantes organizacionales que mostraban que el horizonte regional era también un modo cierto de percibir una eventual autonomía. En general, sin embargo, las provincias del Litoral y de las mediterráneas entendieron que una parte sustancial de sus recursos materiales implicaba una relación y vinculación con la provincia que poseía la fuente mayor de los recursos de la región: Buenos Aires y su puerto.

Para Buenos Aires, en cambio, la estrategia autonómica aparecía como posible y conveniente –en particular a partir de 1820. Quien leyó con mayor claridad las ventajas de una política así concebida fue Juan Bautista Alberdi: “(Buenos Aires) adoptó el aislamiento como modo de represalia. Mostró plegarse a lo que querían las provincias (no depender del gobierno de Buenos Aires para elegir sus propias autoridades), y empleó el sistema de aislamiento para tomar sobre ellas más ascendiente que antes. Si en la unidad fue capital, en el aislamiento, o sea en el desorden, debía ser toda la Nación. De la ausencia del Gobierno nacional hacía Buenos Aires un medio de gobernar la Nación.” (OC, V, 345)

Pero para Buenos Aires la estrategia autonómica implicaba también un riesgo. Ella dejaba de lado las provincias del Litoral y mediterráneas, que veían en la unión y la satisfacción del interés general un beneficio para sus intereses particulares. Eventualmente, de acuerdo a recursos, estas provincias podían reaccionar frente a una posible decisión autonómica de Buenos Aires.

Estrictamente, si consideramos a las provincias que formaban parte del virreinato del Rio de la Plata en el momento de la Revolución de Mayo, y que son invitadas posteriormente a las asambleas que se realizaran hasta 1824, varias ciudades –o

conjuntas de ellas unidas regionalmente-- eligieron la alternativa autonómica. Así lo hace sucesivamente Paraguay, el Alto Perú y luego la Banda Oriental. Finalmente lo hará también Buenos Aires, en 1853.

Los recursos

La elección de cualquier estrategia no depende solo de los costos y beneficios que ella supone. O mejor, tal elección implica también el análisis de la capacidad para ejecutar una u otra. A la hora de elegir una u otra estrategia, las provincias también debían evaluar sus capacidades para llevar adelante una estrategia u otra –y los costos y beneficios en función de tales recursos. La elección de las estrategias conveniente no era solo una cuestión de lo que las provincias deseaban, sino también de lo que podían. Esta cuestión resultó finalmente decisiva.

Capacidades y asimetrías

La cuestión de los recursos presentaba una circunstancia particularmente característica, cuál era la crítica asimetría de los recursos de las partes. La unión a organizarse descansaba sobre actores –Buenos Aires y las provincias del Litoral y del Interior-- que no eran iguales en la disposición de recursos materiales. Por el contrario, diferían sustantivamente en disposición de tales recursos. Recursos para su desarrollo institucional y para su progreso material y económico –para la organización del autogobierno y de la eventual unión.

Buenos Aires tenía los beneficios que provenían de su posicionamiento geográfico y de las decisiones institucionales que la habían hecho capital el virreinato en el siglo anterior. Ya mencionamos los beneficios materiales que Buenos Aires disponía a posesión y el control económico del puerto. Pero estas no eran las únicas ventajas que ella había “heredado” de su historia institucional y su circunstancia geopolítica. La “hermana mayor” también tenía un desarrollo de recursos humanos, administrativos y organizacionales que la hacía

particularmente notable. Como recuerda Alberdi, “según los fines monopolistas y exclusivos de su sistema de colonias, España puso en las manos del virrey las llaves de ese país, es decir, colocó el puerto único de todo el en la ciudad de Buenos Aires, y esa provincia recibió de las leyes coloniales no solo el monopolio de la navegación fluvial, sino todas las dimensiones que aseguraban al virrey su autoridad omnímoda e ilimitada dentro del virreinato a su mando” (OC, V, 492). Los privilegios de ayer eran los recursos de hoy.

Estas condiciones tuvieron dos consecuencias. Una vinculada a la capacidad y poder de Buenos Aires, y la segunda en relación a tal capacidad y poder en relación a las demás. Efectivamente, aquella condición de riqueza hizo de Buenos Aires una provincia prominente.[8] Esto es, una provincia que se destacaba por el alto nivel y magnitud de aquellos recursos ya mencionados --económicos, organizacionales, políticos, humanos. Como se había reconocido en todos los Congresos anteriores (Saguir 2020), el diputado Huergo lo hace una vez más en 1853: “la geografía, la tradición y la conveniencia designaban a Buenos Aires como Capital de la Republica, porque allí estaba nuestra Aduana principal, nuestro puerto más asequible al extranjero, y allí también el foco principal de la civilización argentina. La fuerza irresistible de los intereses había hecho de Buenos Aires el verdadero centro administrativo y económico de la Republica.” (ACA, IV, 500). Lo que la hacían capital “natural” de la nación anhelada. Dos Congresos separados en el tiempo --1824 y 1853--, y diversos en su orientación política --el primero unitario y el segundo federal--, habían procurado destacar tal prominencia

[8] Esta percepción de las características de Buenos Aires en relación a las demás ciudades y provincias pueden ser conceptualizadas dentro de aquello que Thomas Schelling (1981) describe como un “punto focal” en términos de análisis estratégico. Un “punto focal” es un punto de equilibrio en una interacción entre varios actores, que se destaca por su relevancia u optimalidad, y en el que ellos convergen “naturalmente” sin necesidad de comunicación. Según Schelling, dos aspectos distintivos conforman un punto focal: prominencia (“prominence”) o notoriedad, y singularidad (“uniqueness”). Lo primero refiere a las características que lo definen e identifican. Lo segundo refiere a un aspecto estratégica: la destacan frente a otros. Buenos Aires era ambas cosas: prominente, por sus recursos; y preeminente, por la ancha distancia de tale recursos vis a vis las restantes provincias.

transformándola en la capital del país –restituyendo la vieja condición institucional de la colonia.

Además, y esto es la segunda consecuencia, esta capacidad y poder de Buenos Aires la diferenciaba sustantivamente del resto de las provincias del Litoral y mediterráneas. Buenos Aires no era solo prominente, sino también preeminente respecto a las demás que anhelaban formar parte de la unión. En general, cuando los actores del período refieren al poder y capacidad de Buenos Aires, destacan de manera particular esta diferencia respecto al resto de las provincias. Apenas iniciado el Congreso de 1824, en el contexto de la discusión sobre aceptar o no ciertos poderes de los diputados por Buenos Aires, el diputado por Salta, Juan Gorriti, sostiene: “pongámonos en el lugar de la provincia de Buenos Aires, por su situación, por su localidad, por sus recursos, y otras muchas circunstancias que le dan una importancia e influencia que prepondera sobre las demás” (Id., I, 896). Para el diputado de Salta, la antigua capital del virreinato ha logrado progresivamente, a partir del siglo anterior, una estatura y un lugar que la diferencia de las demás. Es a lo que se refiere también el diputado Mansilla con ocasión de la discusión sobre la ley Capital: “… no hay duda que Buenos Aires es el punto indicado para ser la capital de las Provincias Unidas… tiene en sí un capital de poder, de luces, de industria y de saber que es preciso que se le considere en grado superior a todos los demás…” (Id., II, 733) Claramente, Buenos Aires es “opulenta” e “ilustrada”. Pero además lo es ciertamente mucho más que las otras ciudades y provincias de la unión que se desea concertar.

Esta disposición de recursos de Buenos Aires era prácticamente inversa a la de las provincias. E igualmente las capacidades de acción que ella generaba. Las otras provincias no tenían tal disposición de recursos y las condiciones para su bienestar eran escasas. En 1824, el informe de la Comisión a cargo del proyecto de Constitución en el Congreso comienza con un examen de las circunstancias del país y las provincias a este respecto, a los fines de justificar un tipo particular de unión. Según el informe, “entre las circunstancias físicas de nuestro país, la más notable es la despoblación de sus provincias. Muchas de ellas apenas tienen

quince mil habitantes, esparcidos en distancias enormes. Las más son pobres, y algunas en extremos. Si todas tienen los principios de una futura riqueza, hoy no gozan sino de escasas producciones, que no pueden proporcionarles un fondo de rentas públicas, capaz de subvenir a las primeras necesidades de la comunidad." (Id., III, 315) Además, "es notorio el defecto de la ilustración de nuestros pueblos…" y, en lo que respecta al desarrollo institucional, "hay provincias que no han establecido todavía una asamblea permanente. Las más carecen de tribunales de justicia: no tienen hombres que los sirvan ni sueldos que los sostengan…". Por ello, concluye, "es imposible que en el estado naciente de instrucción y de fortunas, pueda constituirse en cada una de nuestras provincias, una administración interior capaz de garantizar la libertad y los derechos de los ciudadanos…" (Id., III, 316). Dicho de otra manera, según el informe, los recursos de las provincias a los fines de su anhelado primer interés es escaso y, a veces, inexistente.

Los diputados, aun aquellos de provincias del interior, en general no niegan estas circunstancias. Difieren en la interpretación de las consecuencias de esta realidad a los fines de la mejor unión, pero no su contenido básico. En el debate sobre la Ley Fundamental, el Deán Funes, diputado cordobés, recuerda que "todas las provincias se lamentan de su pobreza, y esto se palpa en lo diminuto de su representación proporcional" (Id., I, 1104). Aun un acérrimo crítico del proyecto unitario, como Manuel Dorrego, no niega la certeza de aquella descripción, sino que argumenta que es razonable esperar que la misma sea diferente con el correr de los años. Para el, como para otros, tal incapacidad para la "administración interior" es temporaria y el tiempo –e instituciones adecuadas—la pueden revertir.

Recursos y consecuencias

Esta asimetría de recursos produjo efectos respecto a las alternativas mencionadas en el punto anterior. Básicamente, actuó de manera inversa sobre las mismas. Por un lado, expandió las posibilidades de implementación de Buenos Aires; y por otro, disminuyó las de las provincias. En este sentido, exacerbó las

condiciones para el predominio de las lógicas del poder y material antes mencionadas. En efecto, esta capacidad de Buenos Aires vis a vis las provincias le dio la posibilidad de elegir alternativamente la estrategia que más conviniera a su interés particular –colectiva o autonómica—y entre las formas de organización que ellas suponían –desde las del autogobierno local hasta las distintas formas de unión posibles. La *primus inter pares* poseía los recursos y capacidades, materiales y sociales, para elegir vivir por su propia cuenta; junto a otros en una alternativa regional; o podía optar por una de unión mayor.

Los protagonistas del período tienen la percepción de estas capacidades por parte de Buenos Aires de elegir estratégica y autónomamente. Al discutir la Ley Fundamental en el Congreso de 1824, el diputado Zavaleta sostiene que su provincia adhirió a ella precisamente para mostrarse en un pie de igualdad con el resto y porque "deseaba unirse y formar con las demás una nación, bajo un gobierno general: porque nada era más ajeno de su generosidad que las mezquinas ideas de aislamiento que se le atribuyeron con injusticia…" (Id., I, 833). Su compañero de delegación, Juan José Paso, lo dirá con menos remordimiento meses más tarde: "en el aislamiento pasado es en donde Buenos Aires ha tenido sus ventajas positivas…" (Id., I, 248). Es el aislamiento que el diputado Moreno percibía como una posibilidad en su árbol estratégico de acciones contingentes; y que presagia o adelanta casi treinta años la alternativa de autonomía, y eventualmente secesión, de la antigua capital que mencionamos antes. Alternativa que la dotación inicial de recursos materiales en el Río de la Plata y los efectos distributivos de decisiones institucionales fueron conformando progresivamente como un camino posible –y deseable para muchos—para la élite dirigente porteña.

El aislamiento no solo le permite a Buenos Aires concentrarse sobre sus propias decisiones, crecimiento y desarrollo –institucional, económico, social. Le otorga un control absoluto sobre tales recursos. Al decir del mismo Alberdi: "el aislamiento era para Buenos Aires el gobierno exterior y la renta de aduana de todas las provincias en las manos exclusivas de su gobierno local, sin intervención ni participación de la menor de las provincias: el gran negocio de este gobierno".

(OC, V, 345) Ello claramente permitía que los beneficios materiales individuales de la estrategia autonómica fueran superiores a los de la estrategia colectiva de organización común.

Esta misma capacidad de autonomía fortaleció también a Buenos Aires vis a vis las restantes provincias a la hora de diseñar y conformar los términos de la unión. Básicamente, le otorgó una capacidad de condicionar tales términos. [9] En la medida en que Buenos Aires puede subsistir por su propia cuenta, ello la hace particularmente fuerte en términos de cualquier negociación eventual a la hora de discutir colectivamente con las restantes provincias. Es que "manteniendo su integridad provincial, Buenos Aires formaba casi un territorio de la Nación, al menos por influencias y ventajas debido al goce de su monopolio secular. Por esta desproporción, venía a ser un Estado en el Estado, una especie de Nación dentro de la Nación, con pretensiones a tratar con ella de potencia a potencia, lejos de considerarse dispuesta a incorporarse o someterse a la mayoría nacional." (OC, V, 494) Porque es "un Estado en el Estado", y por lo tanto autosuficiente, su capacidad negociadora es alta, ya que la amenaza de una eventual secesión es cierta y posible. Dicho de otra manera, los beneficios de la unión debían ser importantes para que ella desee acordar y permanecer en la unión. En caso que así no sea, ella puede permanecer como provincia –"Estado", "Nación"-- separada del resto. Como precisaba Alberdi, "si Buenos Aires quedaba fuera de la unión, dominaba a las provincias, porque estaba afuera, y si estaba adentro, porque estaba dentro" (Id., 495). En esta amenaza descansa su fuerza y capacidad negociadora.

Pero la independencia y capacidad de acción unilateral no es la única fortaleza de Buenos Aires. En términos de las posibilidades de conformación de la unión misma, y precisamente por esa riqueza que le da su "prominencia" y "preeminencia", Buenos Aires es la que puede proveer de los recursos para el

[9] En términos de las interacciones estratégicas antes descriptas, se refiere a lo que Raiffa (1982) denomina la Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado. Esto es, las alternativas que tiene o le quedan a un actor en caso que una negociación fracase o no recibe lo que desea o espera de ella. Elster (1989) las califica como "opciones externas".

proceso de organización, primero, y sostenimiento después de la unión. [10] A lo largo de todo este tiempo, los procesos mismos de convocatoria y reunión de las asambleas destinadas a diseñar la unión dependen de los recursos que pueden proveer Buenos Aires. El tratado del Cuadrilátero de 1822, firmado entre las provincias del Litoral y Buenos Aires, reconoce que esta última es "la "única en regular aptitud respectiva para sostener los enormes gastos de un Congreso de las provincias". (Documentos, 1974, p.359) Sin este apoyo, a las provincias se les hacía muy difícil sostener sus representantes en tales asambleas, como veremos en los próximos capítulos. Y si ello no se concretaba, entonces las provincias apelaban a designar políticos de Buenos Aires para que ejercieran tal representación, como sucedió en las asambleas de 1812, 1813, 1816 y 1824. En las primeras sesiones de este último Congreso, a la hora de discutir los fondos para proveer a su funcionamiento, el diputado Funes manifiesta que "por no tener la nación un fondo público, (el Congreso) se ve en la dura necesidad de mendigar el favor de Buenos Aires y de ponerse bajo su tutela". Lo cual pone a la misma asamblea a la posibilidad de "sufrir el desaire de ver frustrados sus contratos, pues que la provincia de Buenos Aires está en entera libertad de acceder o negarse a la prestación de estos auxilios." (Id., I, 1112) Cuarenta años más tarde, en la Convención de Santa Fe de 1853, el diputado Adeodato de Gondra lo dice de manera más amplia y contundente: "una Constitución a que no hubiese concurrido la provincia de Buenos Aires, donde estaba la mitad o tercera parte de la población argentina, no se necesitaba mucha previsión para asegurarle una existencia efímera…."

[10] Esta situación puede ser explicada en los términos de la lógica de la acción colectiva (ver Olson, 1965; Hardin, 1982). De acuerdo a ello, a la hora de la consecución de un bien común, un grupo de individuos tiene un problema de acción colectiva cuando "es mejor para todos si todos cooperan que si ninguno lo hace, pero es mejor para cada uno no hacerlo" (Elster, 1989, p. 126). En este caso, las provincias persiguen ese bien colectivo que es la unión. Para todas es mejor si todas colaboran y proveen para la conformación de ello que si ninguna lo hace. Pero estrictamente hablando, la conformación de la unión no requiere del accionar de todas las provincias, sino sólo de algunas. La contribución, y el costo consecuente, de este grupo son suficientes para la provisión de la unión. Y las restantes se benefician unilateralmente de la provisión de quienes lo hace, sin incurrir en costo alguno. En este caso, la riqueza de Buenos Aires la hacía capaz de proveer por su cuenta los recursos para ese bien colectivo -- la unión. En tanto percibiera que tal beneficio colectivo era mayor al de "desviarse" por su propia cuenta.

Este recurso económico y capacidad de sostenimiento de la unión no solo le sirve a Buenos Aires para gestionarla cuando le es conveniente, sino todavía más importante, para evitarla o obstaculizarla cuando es contrario a sus intereses. Así por ejemplo, como veremos luego con más detalle, cuando Buenos Aires sintió la amenaza de reuniones o asambleas cuyo resultado no controlaba, puso en juego aquel poder económico para frustrar su realización. En 1816, luego de una concesión a que el Congreso de 1816 se realice en Tucumán a fin de tranquilizar los ánimos contrarios de las provincias en 1815, el Congreso se traslada a Buenos Aires en 1817. En 1820, Buenos Aires frustra las posibilidades de realizar un Congreso en Córdoba –el "congresito de Córdoba", como le llamara Bernardino Rivadavia. Algo similar sucede en 1829, cuando desiste de seguir sosteniendo la Convención de carácter federal reunida en Santa Fe. Finalmente, casi lo mismo sucederá con la Comisión Constituyente del Pacto Federal de 1831. Para un protagonista y observador critico como Juan Bautista Alberdi, esta fortaleza de Buenos Aires es nada más y nada menos que la causa de la no-unión de las provincias en todo este tiempo. O más directamente, de su "unión sin unidad". Peor aún, de su "anarquía": "el gobierno nacional deja de existir en la República Argentina, porque la capital y el tesoro de la Nación, esenciales para la formación de ese gobierno, están convertidos en propiedad y uso exclusivo de una sola de sus catorce provincia, la de Buenos Aires". (OC, VI, 157) A causa de ello, "esta dislocación ha dado lugar a la existencia de un gobierno soberano de provincia de Buenos Aires, que con el tiempo ha venido a ser el mayor obstáculo a la creación de un gobierno nacional". (Id., 170)

Como dijimos previamente, la magnitud de los recursos de Buenos Aires contrastaban con la escasez de los medios materiales de las provincias mediterráneas y del Litoral. Y esta escasez limitaba la posibilidad de implementación de la variedad de las alternativas posibles de ellas. En realidad, todo aquello que hace a Buenos Aires la "capital de hecho" contrasta con las carencias de estas provincias: "el poder, las luces, la industria". Al menos, en una magnitud que las haga les haga posible sustentarse por su cuenta a los fines del autogobierno que anhelan, primero, y luego capaces de competir con aquella por

el otro deseo colectivo, la unión. Esto limita la posibilidad de implementación de las estrategias *regionales* por parte de ellas. Ninguna de las alternativas de este tipo prospera a lo largo de este tiempo. En el caso de la Liga de los Pueblos Libres, Buenos Aires se ocupa sin duda de obstaculizar su permanencia. Pero en el caso de los incipientes proyectos regionales de Cuyo, Tucumán o Entre Ríos, a inicios de la década del 20, tienen muy corta supervivencia por la misma dificultad de las provincias que lo conforman para sostenerlo. Posiblemente el mejor ejemplo de esta dificultad lo provee la misma confederación Argentina posterior a 1853. Sin Buenos Aires, las provincias encontraron seria dificultades para sostener su vínculo y organización regional.

La escasez de recursos de las provincias provoca límites desde el proceso mismo de organización posible de la unión. De manera similar el diputado Frias, representante por Santiago al Congreso de 1824 recuerda no solo las posibilidades de Buenos Aires, sino también los límites de las provincias. Efectivamente, el Congreso no puede sostener los representantes provinciales inicialmente porque no hay medios para ello. Por un lado, “la aptitud que ofrece el de la provincia de Buenos Aires, el crédito que goza, su rectitud, las circunstancias de su localidad, el expediente que ha adquirido en el despacho, esa anticipación conque ha facilitado los fondos…”. Y por otra parte, “no milita estas mismas consideraciones en otros gobiernos de las mismas provincias, y no hay por lo tanto, términos de comparación…”. Por ello es que “mientras el gobierno resida en Buenos Aires, el mal está aquí…; y saldrá de aquí mismo la desunión y fuego a las provincias….”. (Id., I, 1114)

Las percepciones que manifiestan algunos diputados no se limitan a la dependencia del funcionamiento del Congreso. Expresan en realidad una circunstancia más estructural, que tiene que ver con la asimetría y desigualdad misma de la riqueza de Buenos Aires y las provincias, y que dificultan la capacidad de éstas para proveer al bien colectivo de la unión. Como percibía Juan Bautista Alberdi, la debilidad de las provincias “no vienen de la raza, ni de la forma republicana de gobierno; … tampoco procede de la índole de sus habitantes, ni del

estado de su cultura". El problema de fondo radica en que "despojadas de su tesoro y de su capital, las provincias quedan incapaces de tener un gobierno y de vivir en paz, no porque su población sea menos bueno o laboriosa, sino porque están destituidas de sus elementos materiales de gobierno." (OC, VI, 170) Para el ideólogo principal de la Constitución Argentina, esta "destitución" –y por lo tanto aquella debilidad-- podía ser explicada causalmente. Es la consecuencia de la intencionada distribución material de los recursos a partir de 1820: "conservando la clausura de los ríos y de las provincias Litorales, mediante un subsidio pagado a Santa Fe, cuya rivalidad le causaba terror desde entonces, (Buenos Aires) retenía para si sola toda la renta nacional de aduana que se producía en su puerto, mantenido el único de todo un país dotado de cincuenta puertos por su naturaleza, en provecho exclusivo de la provincia de su situación." (OC, V, 346).

Sin embargo, si bien la pobreza --circunstancial o estructural-- de las provincias las limita respecto a las posibilidades de avanzar en el proceso de organización o sostenimiento de la unión tanto como en la elección de las alternativas para su conformación, ello no es un obstáculo definitivo respecto a su capacidad de acciones alternativas. En particular, y a pesar de tal debilidad, algunas de ellas desarrollan otros tipos de recursos para de oponerse a las acciones de Buenos Aires --y a una eventual unión en general-- y limitar el poder consecuente que resulta de su capacidad y riqueza. Si la "capital de hecho" tenía el poder económico y las "luces" para impulsar la unión por su cuenta, u obstruir arreglos que no quisiera, las provincias adquieren y muestran a lo largo de este tiempo cierta capacidad de vetar los resultados que ella impulsara.

Algunos mecanismos colectivos institucionales eran dispositivos a través del cual las provincias amenazaban el poder de Buenos Aires. Ella siempre temió las mayorías adversas que se podían formar en las asambleas de provincias. En 1816, el diputado Anchorena se jacta de haber diseñado un sistema de votación muy ajustado, que le permitía a Buenos Aires vetar cualquier decisión relevante que atentara contra sus intereses en la Asamblea. Más allá de la astucia del representante porteño Anchorena para tal diseño, la tarea realizada mostraba la

preocupación particular de la “hermana mayor”: su posición minoritaria frente al número generalmente superior de las provincias. Algo similar debió realizar Buenos Aires en el Congreso de 1824. En este caso, fue la duplicación de la representación de un Congreso que se realizaba en Buenos Aires lo que le permitió finalmente tener la mayoría necesaria para poder hacer valer e imponer sus preferencias, a partir de un proyecto del diputado Gomez, de esa provincia.

El problema se sostiene en el tiempo y es expuesto con notable claridad cuatro décadas más tarde en la Convención provincial de Buenos Aires reunida en 1860 a fines de la reunificación de las provincias. Alli, el diputado Elizalde manifiesta su oposición a diferir las reformas constitucionales que desea hacer Buenos Aires al Congreso Nacional ya constituido. Básicamente, porque un sencillo análisis cuantitativo de la posibilidad de ello deben ocurrir en un contexto en el “que Buenos Aires ira a influir con una décima cuarta parte de votos en el Senado para conseguir una reforma”. Ante ello, y luego de un pormenorizado análisis de mecanismos institucionales de elección y representación, viene a sostener que “es materialmente imposible por la tradición de los partidos y de todos los hombres que están en las cámaras, obtener nada”. (ACA, IV, 744) Los temores de Anchorena en 1816, Gomez en 1825 y Elizalde en 1860 son los mismos. Representan la certeza de un resultado adverso de su provincia en los mecanismos colectivos de decisión, constituyentes y constitucionales, frente al resto de las provincias.

El veto cuantitativo de las provincias no solo era institucional. Las provincias tenían la capacidad de moverse unilateralmente y oponerse a resultados constituyentes que no fueran de su satisfacción. No eran capaces de construir una alternativa por su cuenta. Pero si de vetar aquella que Buenos Aires pudiera imponer por aquella fuerza que surgía de todo lo antes dicho. Uno de los que lo observa con mayor lucidez a lo largo de todo el congreso es el diputado Paso en 1825. Al discutir el proyecto de constitución unitaria presentado por la comisión a su cargo, y evaluar su posible aceptación o rechaza, Paso percibe que hay provincias con capacidad para oponerse al proyecto y eventualmente obstaculizar

la ansiada unión que se diseña. Al respecto, dice Paso que “hay tres o cuatro de las principales, Córdoba, Mendoza, San Juan, Santiago, ahora Santa Fe, que se han expresado contra la forma de unidad… de un modo tan pronunciado, con un empeño tan sostenido… “, que hacen dudar al diputado que puedan avenirse a la unión si esta forma de unidad es la que finalmente se decide. Ante esta “dificultad insuperable”, se pregunta que se haría “al tiempo de establecerse la Constitución, para que esta máquina se ponga en acción, ¿lo haremos o con alguna generalidad o pluralidad, dejando aparte a las demás, esperando a que el tiempo las traiga a esta opinión o sentido?”. (Id., II, 230) Para Paso y otros diputados del Congreso, hay provincias con capacidad de resistencia u oposición suficiente para obstaculizar la formación de la unión bajo cualquier diseño de constitución que se decida.

El pensamiento prospectivo de Paso se fundaba no solo en los datos evidentes ante sí, sino también en los del pasado. La rebelión de las provincias de Santa Fe y de Entre Ríos en 1820 habían destituido el gobierno directorial y echado por tierra la unión acordada en la Constitución del 19. Y sus temores prospectivos se revelarían correctos en lo que respecta al rechazo a la Constitución acordada por los congresales en 1826.

Así entonces, la distribución material de los recursos amenaza seriamente la conformación deseada y posible de la unión. Esta es la percepción de un número relevante de los líderes políticos del país naciente a lo largo de todo este tiempo. Todos desean la unión, pero la capacidad y poder económico de los actores genera una estructura de incentivos que condiciona severamente las posibilidades de aquella. En pos de aquel anhelo, pudieron avanzar en el diseño de un número relevante de dispositivos organizativos para el autogobierno local y general. Todos aquellos que fueron hecho posibles por la puja cooperativa. Pero no pudieron completar esa unión definitivamente. A causa de la puja distributiva que también los atravesaba –y finalmente definía su interacción.